

Análisis de la propuesta de Zonas Económicas Especiales en El Salvador

ÁREA DE
MACROECONOMÍA

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

382

P438a Pérez Trejo, Carlos Armando, 1971-

sv [Análisis de la propuesta de zonas económicas especiales en El Salvador.
[recurso electrónico] / Carlos Armando Pérez Trejo y Rommel Reynaldo Rodríguez Trejo -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2019.
1 recurso electrónico (34 p. : 28 cm.).

Datos electrónicos (1 archivo : pdf, 2.53 mb.). --
<http://www.repo.funde.org/>

ISBN 978-99961-49-55-9 (E-Book)

1. Comercio internacional-El Salvador. 2. Globalización económica.
3. Política comercial. I. Título

BINA/jmh

Créditos

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área Macroeconomía y Desarrollo

Primera edición.

San Salvador, El Salvador,
Centroamérica. Febrero de 2019.

Investigación:

Carlos Pérez Trejo
Rommel Rodríguez

Diseño editorial, diagramación e impresión:

Estudio Inverso

© FUNDE, 2019. Derechos Reservados.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación para fines no comerciales, siempre y cuando se cite a FUNDE.

Los contenidos de este documento son responsabilidad exclusiva de FUNDE y en ningún caso debe considerarse que reflejan la postura de Irish Aid.

Con el apoyo financiero de:



Análisis de la propuesta de Zonas Económicas Especiales en El Salvador

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

5

Introducción

7

1. ¿Qué son las Zonas Económicas
Especiales (ZEE)?

9

2. Antecedentes de las ZEE en el mundo

11

3. Antecedentes de las zonas francas en
El Salvador

15

4. El contexto de la formulación del
proyecto de ZEE: aspectos geopolíticos

17

5. Análisis técnico del proyecto de ley de ZEE

23

6. Análisis económico y tributario

29

Conclusiones

32

Referencias

33

Anexo

Introducción

- » La principal misión del Estado es proveer bienestar a la población y en dicho afán, es menester de los gobernantes tomar las decisiones necesarias para garantizar un cada vez mejor nivel de vida.

El fomento del desarrollo económico es una de las estrategias establecidas en el marco de derecho para lograr cumplir los objetivos del Estado. En tal contexto, constantemente se están diseñando y formulando políticas públicas encaminadas a dinamizar la actividad económica del país.

Hay diversos instrumentos para fomentar el desarrollo económico: el otorgamiento de incentivos a la inversión: facilidades migratorias, acceso fácil a servicios, trámites y conectividad, exenciones tributarias, entre otros. Estos beneficios son, en muchos casos, fundamentales para el despegue de nuevos sectores productivos y el Estado tiene un importante papel en este acompañamiento, lo que va a tono con su misión principal, pero esta asistencia debe ser en forma subsidiaria y parcial, pues las empresas deben tener la capacidad suficiente para ser competitivas por sí mismas. Las exenciones tributarias, en particular, deben ser temporales y decrecientes. Es de recalcar que la temporalidad debe ser corta, en línea con la proyección de consolidación financiera de la empresa.

El Salvador es un país que ha ensayado diversos modelos de fomento a la actividad económica: subsidios a las exportaciones, programa de zonas francas, facilidad de trámites, etc. Desde hace más de 40 años, se viene fomentando el sector exportador y bajo está dinámica, en 2018, se ha presentado una nueva propuesta de instrumento de apoyo: la Ley de Zonas Económicas Especiales (LZEE), disposición que pretende convertir el 41% del territorio de la zona oriental en una zona empresarial con vocación exportadora. Este modelo ha sido aplicado en muchos países, pero no en todos ha sido exitoso, pues el éxito depende de la combinación de una serie de factores, endógenos y exógenos de cada país.

En este sentido, este estudio se orienta al análisis del proyecto de ley. En primer lugar, en su ámbito técnico, revisando los objetivos de la ley, figuras jurídicas utilizadas o que se crean, la institucionalidad, etc. Pero el énfasis del trabajo está en el análisis de su factibilidad y viabilidad económica, así como en sus efectos, tanto económicos como tributarios. Éstos últimos con la finalidad de orientar a una evaluación de la efectividad de los incentivos fiscales a otorgar.

Se inicia haciendo un breve acercamiento a las ZEE, su origen y evolución en el mundo. Luego se revisan los antecedentes de las zonas francas en El Salvador, sus etapas y desempeño. Se aborda después el contexto económico y político en el que se presenta el proyecto de LZEE, para después hacer el análisis de los impactos económicos y tributarios. Se finaliza con algunas reflexiones y conclusiones sobre la necesidad de emprender políticas públicas que conduzcan a que el país alcance mayores tasas de crecimiento y avance en el camino hacia el desarrollo.

1 ¿Qué son las Zonas Económicas Especiales (ZEE)?

- » Hay una extensa literatura que aborda el tema de las ZEE, a raíz de lo cual surgen diversas definiciones, unas basadas en sus características y otras circunscritas en un ámbito más complejo de desarrollo territorial.

En el primer caso se encuentra la concepción del Banco Mundial:

“Áreas geográficas delimitadas y con frecuencia aseguradas físicamente, por lo general, fuera del territorio aduanero del país de acogida; con presencia desde pequeñas empresas hasta grandes compañías que gozan de beneficios como exenciones tributarias. Las zonas económicas especiales son una unidad administrativa ya sea pública o privada”

(Creskoff y Walkenhorts, 2009, citados en Arias, 2016).

El segundo enfoque concibe las ZEE como

“Una región geográfica, establecida por el gobierno para promover crecimiento y desarrollo económico”. En la misma línea, Tuz (2011, citado en Arias, 2016) define que “La ZEE se constituye en un espacio del territorio nacional delimitado por el Estado, en el que, con inversión pública y/o privada, se impulsa el desarrollo de actividades ligadas a la transferencia de tecnología, innovación, provisión de servicios logísticos especializados y transformación industrial, a través del establecimiento de incentivos especializados condicionados a cumplimiento de objetivos específicos de inversiones nuevas, orientados a la generación de empleo de calidad, desarrollo territorial y transferencia tecnológica”.

Estas definiciones han dado lugar a por lo menos seis tipos de ZEE (Arteaga y Otros, 2016; World Bank, 2008):

- 1 Zonas francas comerciales (hasta 50 hectáreas): áreas delimitadas, ofrece almacenamiento y depósito de bienes, así como servicios de logística. Por lo general no permiten la transformación, solo comercialización. Ej.: ZF de España, Colón (Panamá).
- 2 Zonas francas industriales (hasta 100 hectáreas): están destinadas a la fabricación para una posterior exportación. Algunas también permiten el comercio con el territorio aduanero. Ej. ZF en Centroamérica
- 3 Puertos libres (más de 100 Km²): áreas más extensas. Permiten cualquier tipo de actividades, incluyendo turismo y ventas al detalle. Permiten la residencia de personas en su interior y proporcionan un mayor número de incentivos y beneficios. Ej.: puertos en China
- 4 Zonas de empresas (hasta 50 hectáreas): destinadas a revitalizar zonas urbanas o rurales deprimidas, con incentivos fiscales y subvenciones financieras. Algunas se ubican en Estados Unidos, Francia y Reino Unido.
- 5 Fábricas individuales destinadas a la exportación: ofrecen incentivos a empresas independientemente de su ubicación. Esta figura se ha dado en Madagascar, Sri Lanka, México, Centroamérica, Estados Unidos. Los DPA de El Salvador entran en esta categoría.
- 6 Zonas especializadas: áreas establecidas con un propósito especial o específico. Ej.: parques científicos o tecnológicos, zonas petroquímicas, zonas de juegos, áreas financieras, etc.

Otros autores identifican más modalidades, como Zihua (2011, citado en Arias, 2016) que apunta que de acuerdo al Comité de Zonas Francas de las Américas, existen 19 tipos de ZEE. Las seis detalladas son las más comunes.

2 Antecedentes de las ZEE en el mundo

» El desarrollo económico ha sido uno de los mayores desafíos de la sociedad desde la conformación del Estado moderno a finales del siglo XVIII.

Y es que en los primeros 1,800 años de nuestra era los estados o regiones crecieron casi todos a la misma tasa y la renta per cápita global promedio era US\$780 y no fue sino a partir de 1820, que las distintas regiones comenzaron a crecer a tasas diferentes, unas más altas que otras, llegando a configurarse el mundo de economías desarrolladas y menos desarrolladas que existe hoy en día (Madisson, 2004). En el largo recorrido de la segunda etapa acotada, los países, organismos internacionales y la academia han formulado cualquier cantidad de estrategias para lograr el desarrollo: algunas han sido exitosas, otras no.

En esta lógica nacen las zonas Económicas Especiales (ZEE), cuyo origen se sitúa en 1958, en el aeropuerto de Shannon, Irlanda.¹ Dicha zona ofrecía a los inversionistas acceso seguro al mercado europeo, atractivos beneficios fiscales, arrendamiento y servicios subsidiados, entrenamiento especializado e instalación de centros de desarrollo de personal, entre otros beneficios (World Bank, 2008). A 2017, más de 100 empresas de tecnología, farmacéuticas, equipo médico, metalúrgicas, servicios financieros, logística, mantenimiento de aeronaves, etc. Sin embargo, a pesar del gran número de empresas, debido a su naturaleza de capital-intensivas, solo laboran en ella 7,000 empleados. Debido a la expansión de la economía irlandesa, el aporte de Shannon es de apenas el 3% de las exportaciones totales, pero lo destacable es el haber sentado las bases para el desarrollo económico de una región utilizada anteriormente solo como una estación de tránsito aéreo.

Después del éxito de Shannon/Irlanda, para antes de los 80s, el modelo se había replicado en muchos países de todo el mundo, incluyendo los países nórdicos, Alemania, Reino Unido, Italia, Estados Unidos, algunos países de América Latina, África y Asia. Luego, en los últimos 40 años, se han fundado y operan ZEE en todo el mundo.²

-
1. En Irlanda nace la primera ZEE moderna, pero de acuerdo al World Bank (2008), ya en 1704 Gibraltar operaba como una "ciudad libre", modelo que también adoptó Singapur en 1819, Hong Kong (1818), Hamburgo (1888) y Copenhague (1891). Dichas zonas fueron concebidas para fortalecer el comercio entre puertos y estaban ubicadas en puntos estratégicos de las rutas comerciales.
 2. En el Anexo 1 se presenta el detalle completo de la proliferación de las ZEE en el mundo hasta 2008.

La importancia de las ZEE en la economía global es considerable. De acuerdo a The Economist (Citado en Arteaga y Otros, 2016), en 2014, habían más de 4,300 ZEE en 120 países, luego de ser solamente 79 en 1975. En ellas, en 2007, se generaban alrededor de 68 millones de empleos, aunque el 90% se encontraban en Asia. En el ámbito de la actividad productiva, en 2007, las ZEE exportaron más de US\$850,000 millones a nivel mundial, significando el 41% de las exportaciones totales.

Destaca el caso de China, que luego de ser uno de los países más pobres del mundo, al cabo de 35 años se ha convertido en una potencia económica que le disputa la supremacía mundial a Estados Unidos y Rusia. Todo comenzó como un objetivo de Estado en la década de los 70s. El presidente Deng Xiaoping se propuso tres metas muy ambiciosas, que a 2017 han sido ampliamente superadas:

- » Cuadruplicar el Producto Nacional Bruto (PNB) hacia el año 2000
- » Elevar el PNB per cápita al nivel de los países medianamente desarrollados a mediados del siglo XXI (US\$309 en 1980)
- » Mejorar las condiciones de vida de la población en general.

Se diseñaron dos estrategias para alcanzar dichas metas: la primera fue la creación de ZEE destinadas a la exportación, que fueron la entrada al capitalismo, para lo cual se comenzó un proceso de reformas en la agricultura, industria, sector militar y el sector de ciencia y tecnología. La segunda estrategia paralela fue la del desarrollo nacional planificado. En este esfuerzo, el gobierno jugó un papel crucial, al combinar “un país con dos sistemas”, aunque en la actualidad todo apunta al capitalismo (Furlong y Otros, 2016).

Las primeras cuatro ZEE se establecieron en Xiamen, Shantou, Shenzhen y Zuhai. De acuerdo a Arias (2016), destaca el caso de Shenzhen como el más exitoso, ya que entre los años 1980 y 2010, esta ciudad pasó de 30,000 a 10.5 millones de habitantes y en la actualidad es el principal centro productivo y comercial del país, así como el mayor receptor de Inversión Extranjera Directa (IED).

De acuerdo a González y Meza (2009) y Li Hao (1996), citados en Arias (2016), el éxito de Shenzhen como ZEE radica en una serie de factores como: una política de puertas abiertas por parte del gobierno y su reconversión a ZEE, su posición geográfica, el papel del gobierno local como promotor del crecimiento y desarrollo económico, infraestructura portuaria y urbana, facilidades migratorias, exención de impuestos, regulación para la planificación del uso de la tierra, innovación y flexibilidad en el mercadeo de productos, libre movilidad con ciudades aledañas de interés; autonomía económica y política; desarrollo de infraestructura financiera y desarrollo integrado de las costas y los territorios interiores.

Dicho éxito se replicó en otras ciudades y zonas costeras de China, alcanzando 187 ZEE en 2008, entre las que se incluían: 14 ciudades costeras abiertas, 15 zonas francas comerciales, 17 zonas francas industriales, 54 zonas de desarrollo económico y tecnológico, 53 zonas de desarrollo de alta tecnología, 15 áreas cooperativas económicas fronterizas, entre otras. En términos agregados, estas ZEE generaban en 2008, más de 50 millones de empleos (World Bank, 2008).

Pero también otros países de Asia, Europa y América Latina fundaron una gran cantidad de ZEE: Vietnam (185), Hungría (160), Costa Rica (139), México (109), República Checa (92), Filipinas (83), entre otros, generando entre 545 mil a 6 millones de empleos directos cada una. En términos agregados, como se acotó antes, las ZEE generan más de 68 millones de empleos directos (World Bank, 2008).

3 Antecedentes de las zonas francas en El Salvador

- » Las ZEE no serían un proyecto pionero en El Salvador, como zonas francas tienen su génesis en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977, como parte de la política de promoción de las exportaciones y fomento a la industrialización, luego de la pérdida de dinamismo de la política de sustitución de importaciones, que derivó en que la economía salvadoreña se desacelerara y experimentara un aumento en las tasas de desempleo.

Dicha iniciativa se concretó con la aprobación en 1974 de la Ley de Promoción de Exportaciones, que dio paso a que el gobierno estableciera la primera zona franca industrial, en San Bartolo, Ilopango, donde en un primer momento se instalaron dos empresas exportadoras, pero en 1979 dicha zona albergaba a 14 empresas que generaron 4,200 empleos directos (Caldarón y Otros).

No obstante el relativo éxito inicial, el conflicto armado de los 80s impidió un mayor desarrollo de la política emprendida, obligando incluso al retiro de importantes empresas hacia otros países, no solo de la zona franca, sino también de todo el territorio, provocando una ruptura de las cadenas productivas que sostenían la economía del país y el nivel de ingreso alcanzado, dando paso a lo que se llamó “la década pérdida”³.

En los años 90s, con la finalización del conflicto armado y en el marco del programa de reformas económicas estructurales, se relanzó la política de promoción de zonas francas, con la aprobación de la Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales.

Un elemento importante de la nueva normativa era la eliminación del derecho exclusivo del Estado para el desarrollo de zonas francas, lo que permitió que la iniciativa privada desarrollara y administrara este tipo de proyectos. De acuerdo a Quintana y Otros (2002), en un primer momento, se construyeron zonas francas en zonas urbanas con altos índices de población ubicados dentro de un radio de 40 km. de San Salvador, así fue como entre 1990 y 1993 iniciaron operaciones las zonas francas El Progreso, San Marcos, Export Salva y El Pedregal; luego en 1996 se estableció American Park (Jenkins y Otros, 1998, citados en Pérez, 2013). En una segunda etapa se desarrollaron en el interior del país, aunque a la fecha, solo cinco departamentos han logrado concentrar la totalidad de los parques industriales existentes a 2018 (La Libertad, San Salvador, La Paz, Santa Ana, Usulután).

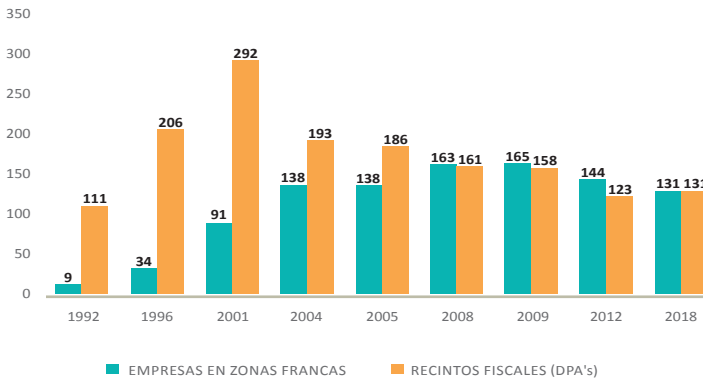
La ley aprobada en 1990 dio vida a una nueva figura: “recintos fiscales”, una especie de zonas francas individuales, que gozaban de los mismos beneficios fiscales que empresas usuarias de las zonas francas. Este tipo de entidades cobró relevancia rápidamente debido a la facilidad de adherirse al régimen de beneficios fiscales sin necesidad de instalarse dentro de una zona franca, lo que les permitía operar sin mayores controles aduaneros, situación que se mantiene hoy en día —denominándose Depósitos de Perfeccionamiento Activo (DPA)—. Asimismo, en 2007, se aprobó la Ley de Servicios Internacionales (LSI), que amplió el régimen de beneficios a empresas telefónicas, outsourcing, logística, entre otros.

El número de empresas amparadas a los beneficios de las leyes acotadas fue en aumento hasta el año 2001, logrando generar alrededor de 90,000 empleos, cuando, coincidiendo con la entrada de China a la OMC, la participación de las exportaciones textiles salvadoreñas a Estados Unidos comenzó a decaer y con ello vino un declive en el número de empresas

3. La tasa de crecimiento promedio de los 80's fue -1.9%, teniendo como años más críticos 1981 y 1982, cuando el PIB se contrajo en 11.8% y 10.5%, respectivamente.

usuarias. Por si eso fuera poco, después de 2009, como consecuencia de los impactos de la crisis económica en Estados Unidos, se dio una nueva disminución gradual en el régimen, tanto que a junio de 2018, incluyendo los beneficiarios de la LSI, se registra un total de 262 empresas inscritas como beneficiarias de la ley, es decir, 121 empresas menos que en 2001, cuando se dio el “peak” del auge de las zonas francas en el país (Gráfico 1). Como consecuencia de la menor actividad productiva, el empleo también descendió —en 2017 se registraron 74,000 puestos de trabajo.

Gráfico 1 Evolución de las zonas francas y recintos fiscales/DPA en El Salvador 1992-2018



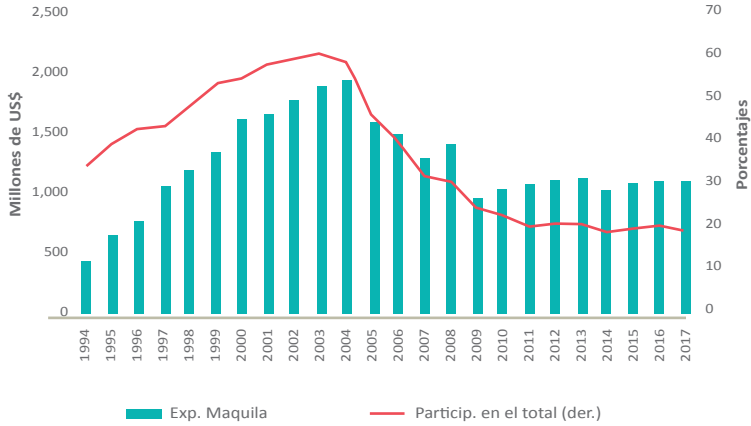
Fuente; elaboración propia con base a Pérez (2014) y Ministerio de Hacienda

Como resultado, las exportaciones de maquila, pasaron de significar el 60% de las exportaciones totales en 2004, a un 19% en 2017 (Gráfico 2).

En cuanto a la actividad económica de las empresas beneficiarias del régimen de zonas francas, la industria predominante en El Salvador, dado el bajo nivel de capital humano, es la textil/confecciones, actividad en la que el país tiene fuertes ventajas comparativas,⁴ debido a lo cual concentra alrededor del 77% de las empresas acogidas al régimen. El resto pertenece a la industria eléctrica/electrónica, alimentaria, plástico, agroindustria, comunicaciones y otras.

4. Ventaja comparativa: es la capacidad de un país de producir bienes con un costo relativo menor que el resto del mundo. Esta capacidad le garantiza al país ser más competitivo que otros.

Gráfico 2 Exportaciones de maquila 1994-2017



Fuente; elaboración propia con datos del BCR

Un aspecto importante de la evolución de la política de zonas francas, es el origen del capital, pues uno de los objetivos de la política siempre ha sido atraer inversión extranjera. Sin embargo, en los más de 40 años de existencia de las zonas francas en el país, en promedio, el 65% de las empresas acogidas al régimen han sido de capital salvadoreño, un 13% son de capital asiático, mientras que el restante 22% de empresas proviene de Estados Unidos, México, Centroamérica y otros países. Un aspecto importante es que, según FUNDE (1997, citado en Pérez, 2014), las empresas salvadoreñas se concentran mayoritariamente en los DPA, mientras que las empresas usuarias de zonas francas están balanceadas entre nacionales y extranjeras. La razón de esta preferencia de las entidades domésticas podría estar relacionada con las facilidades de los DPA para realizar prácticas de elusión fiscal.

4 El contexto de la formulación del proyecto de ZEE: aspectos geopolíticos

- La presentación a la Asamblea Legislativa del proyecto de Ley de Zonas Económicas Especiales (LZEE) tuvo lugar el 03 de julio de 2018, en un contexto de cuestionamientos al Órgano Ejecutivo por no haberlo sometido a una consulta pública o con gremiales empresariales y de trabajadores, así como con centros de investigación económica en el país.

Otro cuestionamiento ha sido la no presentación de un plan de desarrollo para la región estipulada en el proyecto de ley para albergar la ZEE. Por el contrario, el proyecto de ley establece que 26 municipios de la zona oriental del país serán designados como ZEE; pero no se ha divulgado si alguna entidad estatal, como el Ministerio de Economía (MINEC), ha hecho estudios de factibilidad y viabilidad, en los que se revelen las características de los territorios considerados y si estos ofrecen los recursos y facilidades que se requieren para que una ZEE cumpla con los objetivos de dinamizar la economía de la zona, generar empleo y aumentar las exportaciones y el crecimiento económico. Bajo el amparo de la Ley de Acceso a la Información Pública, algunas entidades han solicitado al gobierno estudios relacionados al tema, pero lo que se ha elaborado es mínimo y no fundamentan el proyecto de ley.

Aproximadamente un mes después de la presentación del proyecto de ley a la Asamblea Legislativa, El Salvador, haciendo uso de su soberanía, rompió relaciones diplomáticas con Taiwán y las abrió con China. La ruptura con Taiwán fue abrupta y en términos no amistosos, significando la finalización inmediata de todos los proyectos de cooperación existentes entre El Salvador y Taiwán.

El cambio de preferencia en materia de política diplomática ha agregado un elemento adicional a la discusión sobre la economía política de la

aprobación de una ley de ZEE. El punto clave está en que, amparados a dicha ley, se permita a inversionistas de China establecerse en el país, convirtiéndolo en un polo de desarrollo productivo, lo que dependiendo de la articulación de recursos y factores puede ser positivo; sin embargo, existe duda respecto de la posibilidad de que el territorio salvadoreño sea utilizado por China para fines geoestratégicos, en especial en la disputa por la hegemonía global con Estados Unidos.

Al respecto, China, gracias al crecimiento explosivo de su economía, se ha convertido en una potencia económica, política y geoestratégica, lo que le ha posibilitado darse a la tarea de asentar importantes inversiones productivas y financieras en distintos lugares del mundo—incluso en Estados Unidos y Europa—, adquirir propiedades estratégicas a lo largo de las rutas marítimas (Malaca, Sri Lanka, Medio Oriente, Sudamérica, Estados Unidos, Europa), reactivar la ruta de la seda, a brindar cooperación financiera al mundo subdesarrollado (África, Sudeste Asiático, América Latina). Al final, China tiene ya el poder suficiente para seducir a clásicos aliados de sus rivales, como ha sucedido recientemente con varios países de América Latina (Panamá, junio 2017; República Dominicana, abril 2018 y El Salvador, agosto 2018).

La geopolítica es la disciplina de las alianzas, debido a ello, por sobre la soberanía nacional, los países se mueven en torno a apoyos en el contexto global. Así pues, con el traslado de la embajada salvadoreña de Taipéi a Beijín, El Salvador se aleja de un aliado de Estados Unidos y se convierte en amigo de un rival directo de Estados Unidos. Este último país ve entonces como la expansión china y la conquista de sus históricos aliados naturales pueden significar una amenaza a su liderazgo geopolítico. Ante ello, Estados Unidos ha tomado medidas de represalia contra El Salvador, como el llamado a consultas a su embajadora en el país, lo que puede interpretarse como una reevaluación de las relaciones entre ambos países. En un escenario extremo, Estados Unidos puede suspender la cooperación financiera a El Salvador, aplicar medidas arancelarias a importaciones salvadoreñas o emprender acciones en contra de los migrantes salvadoreños.

5 Análisis técnico del proyecto de ley de ZEE

El proyecto de la LZEE está estructurado en seis títulos:

- » **Título I: que establece el objeto y ámbito de aplicación de la ley**
- » **Título II: establece la declaración de la ZEE de la región sur oriental de El Salvador**
- » **Título III: dedicado al régimen especial aplicable a la ZEE**
- » **Título IV: de las infracciones, sanciones y recursos**
- » **Títulos V y VI: Disposiciones transitorias y finales**

De acuerdo al Título I, el objeto de la LZEE es regular la creación, planificación, operación, desarrollo y sostenibilidad de la ZEE de la región sur oriental de El Salvador, con el propósito de generar condiciones favorables y seguridad jurídica a la inversión nacional y extranjera, que permita impulsar el crecimiento socioeconómico sostenible a través del empleo, la competitividad, productividad, sostenibilidad ambiental, progreso tecnológico, contribuyendo a la reducción de la pobreza.

Estos objetivos son válidos, toda vez que es obligación del Estado velar por el desarrollo económico y por el bienestar de la población. Sin embargo, concretarlos es una tarea compleja que implica la puesta en marcha de un plan de desarrollo de largo plazo, en el que se comprendan estrategias y decisiones de política que aborden todas las aristas del desarrollo: el nivel microeconómico, el entorno macroeconómico, la dimensión medioambiental, la institucionalidad y la viabilidad política.

La estructura acotada es similar a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización (LZF), sin embargo, la nueva ley introduce nuevos elementos que no tienen precedentes en la legislación vigente y que, si bien son propias de las ZEE, le dan al nuevo proyecto un matiz distinto a las normas vigentes.

En primer lugar, el área de influencia (alcance) de la ley, que está constituida por las áreas urbanas y rurales de los 26 municipios designados como ZEE, es decir, 3,178.5 Km². Esto significa que el 15.1% del territorio nacional pasaría a convertirse en una zona libre de impuestos, de restricciones aduaneras, migratorias, etc., que tendría repercusiones en la recaudación tributaria, como se verá más adelante. Pero también, tomando en cuenta otras experiencias en el mundo, puede darse una revitalización productiva de la región, pero esto es posible, como se acotó, solo si se ejecuta un plan de desarrollo de largo plazo.

La LZEE crea una estructura organizativa para administrar la ZEE, en la que surgen nuevas entidades gubernamentales, aunque con alguna participación privada (en el Consejo Directivo).

- » Consejo Directivo: se constituye en el ente rector del régimen y tiene como atribuciones, la aprobación de planes de negocios, la implementación de políticas públicas vinculadas a la ZEE, identificación de financiamiento para la ejecución de políticas, etc. Está conformado por el Ministro de Economía, Hacienda, Obras Públicas, Medio Ambiente, Secretaría Técnica de la Presidencia, Presidente de PROESA, dos alcaldes municipales, un desarrollador y un operador económico de la ZEE.
- » Secretaría Ejecutiva: es el ente administrativo y le corresponde ejercerla al Ministerio de Economía.
- » Comité Técnico Multidisciplinario: convocados por la Secretaría Ejecutiva, para atender analizar y evaluar planes de negocios, formulación de políticas públicas, entre otros.

La estructura propuesta está en congruencia con la experiencia internacional, donde el Estado asume el mayor protagonismo para crear las condiciones necesarias para garantizar un ambiente de negocios favorable a los inversionistas. Especial atención merece el Consejo Directivo, que tiene atribuciones de gobierno, lo que es posible por estar constituido por los titulares de los principales ministerios del área económica, más otros tres altos funcionarios públicos, por lo que, aunque se tenga participación privada, la proporción de los votos siempre será favorable al Estado, con lo que, en teoría, se garantiza el interés público.

» Actividades económicas

El proyecto de LZEE define un listado amplio y general de actividades económicas que podrán ampararse a los beneficios de la ley. En este ámbito, la LZEE va mucho más allá del alcance de la LZP e incluso rubros prohibidos por esta última serán permitidos en el nuevo régimen (gas natural, petróleo y derivados, cemento, azúcar, alcohol, sacos y costales). Únicamente la comercialización de chatarra, minerales, explosivos, contaminantes, ener-

gía eléctrica a base de combustibles fósiles, armas y explosivos, bienes de la canasta básica, elementos radioactivos, actividades prohibidas por la Constitución y otras leyes.

De lo anterior surgen dos temas a los que se debe poner atención: en primer lugar, el permitir la realización de algunas de las actividades prohibidas por la LZF, podría derivar en la depredación y contaminación del medio ambiente. Además, podría afirmarse que al permitirse cualquier actividad económica, toda nueva empresa que sea fundada en los municipios de la ZEE tendrá exenciones fiscales de manera perpetua.

» **Desarrolladores y operadores económicos autorizados**

La LZEE establece que, para ser desarrollador, se debe realizar una inversión de al menos US\$20 millones. Del monto invertido, el desarrollador debe destinar el 3% a obras en los municipios donde se localicen las obras y pagar el 1% en concepto de “derecho de admisión” a la Secretaría Ejecutiva.

En el caso de los operadores económicos, se exige una inversión de US\$5 millones o la generación de al menos 200 empleos directos, el 3% de la inversión para obras en los municipios y el pago anual de 1% de los activos de la empresa en concepto de derecho de admisión.

El piso de inversión o de empleo requerido tiene como finalidad atraer empresas grandes y con una gran capacidad financiera; por tanto, la mediana y pequeña empresa está totalmente excluida de la posibilidad de ampararse a los beneficios de la ley.

Sin embargo, no obstante el tamaño de la empresa, el proyecto de ley inhabilita a algunas personas para optar a ser desarrollador u operador económico:

- » Quienes hayan gozado de incentivos a las inversiones en los últimos cinco años
- » Accionistas, representantes, administradores únicos y directivos de un contribuyente no deben tener obligaciones tributarias o aduaneras pendientes de cumplir
- » Quienes hayan operado en El Salvador y hayan declarado el ISR
- » Empresas que sean resultado de fusiones, transformaciones o adquisiciones que antes hayan declarado el ISR
- » Quienes gocen de beneficios en otros regímenes especiales.

El propósito de las restricciones es evitar erosionar la base tributaria del país y es una disposición similar a la que se encuentra en la LZF y LSI. La idea es generar nuevas unidades productivas y no otorgar incentivos fisca-

les a empresas ya existentes. Sin embargo, en la práctica se puede generar una situación incontrolable, pues en un mismo municipio habrá empresas con beneficios y otras que no los tienen, lo que puede derivar en dificultades para el control por parte de la administración tributaria y aduanera. En otros países donde se constituyen ZEE, todo el municipio, zona o región es declarado libre de impuestos.

La calificación del desarrollador pasa por la presentación de un plan de negocios al Ministerio de Economía (MINEC), documentos probatorios del origen de los recursos, entre otros.

El proceso de calificación incluye la participación del Ministerio de Hacienda (MH), en la emisión de una opinión técnica respecto de la situación tributaria del solicitante, socios, accionistas e inversionistas y sobre los incentivos fiscales solicitados. Dicha opinión se relacionaría en el dictamen técnico a ser presentado al Consejo Directivo, para que éste decida si se aprueba o deniega la calificación. De no emitir el MH la opinión técnica en un plazo de 30 días hábiles, el MINEC lo omitirá del dictamen técnico.

Respecto de esta última disposición, es de considerar que el MH debería tener la potestad para autorizar los incentivos fiscales, no solo una opinión técnica respecto del estado tributario de los solicitantes. Además, en este caso, el silencio administrativo deriva en un perjuicio del interés fiscal, pues en aras de que transcurran los 30 días hábiles y que el MH no presente su opinión al MINEC en plazo, los solicitantes o sus representantes bien podrían retrasar la entrega de documentación requerida por el MH y así éste no cuente con la información suficiente para emitir su opinión de manera oportuna. Este análisis aplica también para el proceso de calificación de los operadores económicos.

» Incentivos fiscales

La LZEE le otorga incentivos fiscales al desarrollador y al operador económico:

Al desarrollador durante el proceso de inicio de operaciones:

- » Exención del Impuesto a la transferencia de bienes raíces (TBR) por la adquisición de inmuebles para el proyecto
- » Exención del IVA (o tasa 0%) por los servicios profesionales y de consultoría que requiera durante el proceso de inicio de operaciones.

En este caso, en el segundo punto, el proyecto tiene una inconsistencia, pues por la naturaleza del IVA, un bien o servicio puede ser exento (la ley lo exime del impuesto) o estar gravado a tasa 0% (es un bien o servicio gravado a una tasa reducida), pero no puede tener ambas calificaciones.

Al desarrollador y operador económico en el desarrollo de sus operaciones, al igual que en la LZF, se eximen, de manera perpetua, del pago de:

- » Impuestos a la importación (derechos arancelarios, IVA, impuestos específicos) por las compras de maquinaria y equipo, materias primas, insumos, partes, combustibles y lubricantes, etc.
- » TBR por la compra de inmuebles necesarios para la actividad autorizada
- » Compras con IVA tasa 0% (implica el reintegro del crédito fiscal a los contribuyentes que les realicen las ventas).
- » Impuestos municipales: exención total por 25 años, 70% por los siguientes 5 años y 50% en adelante.
- » ISR: para los desarrolladores, exención total por 25 años, 70% por los siguientes 5 años y 50% en adelante. Los operadores económicos tendrán 100% de exención del ISR de manera perpetua.
- » Impuesto a los dividendos: durante 12 años y 3 años adicionales para los operadores económicos.

Al analizar el paquete de incentivos fiscales, puede observarse que estos van más allá de los contenidos en la LZF y la LSI. En estas leyes, la exención del ISR e impuestos municipales a los desarrolladores es por un máximo de 20 años; mientras que en las empresas usuarias, la exención del ISR es de un máximo de 45 años (100% por 20 años, 60% por 10 años y 40% por 10 años). Por el contrario, la LZEE otorgaría exención de por vida a los desarrolladores (aunque parcial a partir del año 26) y 100% de por vida a los operadores económicos.

Esta política de gasto tributario tendría una gran repercusión en las finanzas públicas. Sin embargo, si los proyectos y actividades amparadas son de alto valor agregado para la economía nacional, la efectividad de los incentivos sería positiva y se justificarían.

A la potencial pérdida de recaudación por los beneficios a las empresas amparadas al régimen deben agregarse pérdidas adicionales derivadas de una menor eficiencia recaudatoria. Esto debido a la presencia e interacción en una misma zona de contribuyentes generales y sujetos beneficiados con la LZEE. El riesgo es la realización de prácticas de elusión y evasión, fenómenos complejos para su identificación y control por parte de la administración tributaria.

Lo anterior se extiende a la dificultad que tendrá la administración aduanera para controlar el destino de los bienes importados bajo régimen liberatorio, pues se trataría de zonas abiertas. Esta situación está relativamente controlada en las zonas francas ya existentes, al ser recintos cerrados que

cuentan con una delegación aduanera que da fe de la entrada y salida de los bienes. No sucede lo mismo en los DPA.

Es importante destacar, que respecto de la exención del ISR, se presenta una posible violación al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC). Dicho instrumento prohíbe las subvenciones a las exportaciones, sean estas de jure o de facto. En este ámbito, El Salvador se comprometió a desmontar los programas de subvenciones en 2015, pero en la reforma de la LZF en 2013, se recurrió a ficciones legales para obviar el ASMC, como la modificación de diferentes definiciones de las versiones anteriores de la ley para desvincular los incentivos a las exportaciones. A pesar del texto legal, las actividades en las zonas francas siguieron igual, destinando casi la totalidad de su producción a la exportación.

En el caso de la LZEE, no se vincula expresamente la exención del ISR a las exportaciones, pero en el artículo 40, inciso último del proyecto de ley se establece que los beneficiarios podrán ser autorizados por el MINEC para vender al mercado nacional los desechos, desperdicios, subproductos y productos defectuosos. Esto podría significar que la producción primaria será destinada a la exportación, pues no se menciona que será destinada al mercado doméstico. En este caso se estará en la misma situación de la LZF. Al final, la Organización Mundial de Comercio (OMC) podría imponer sanciones al país, aunque esto solo en la medida que El Salvador sea denunciado por otro país.

» Otros incentivos a la inversión

La ley comprende otros beneficios que resultan lógicos para un proyecto de LZEE: régimen migratorio especial (preferencial), otorgamiento de visa de inversión, permisos especiales de ingreso y residencia temporal en el país.

» Legislación laboral

Una característica de algunas ZEE en el mundo es la autonomía otorgada por el Estado para definir su propio marco normativo, incluyendo el ámbito laboral. En el caso de El Salvador, el proyecto de LZEE no otorga tal facultad, por el contrario, establece que deben cumplirse las disposiciones del Código de Trabajo, excepto en el caso de los salarios devengados por el personal extranjero.

» Cambio de régimen para beneficiarios de leyes de incentivos anteriores

Un elemento importante a considerar es que a pesar de que la ley excluye a personas que estén gozando de beneficios amparadas a otras leyes, se permitiría que desarrolladores de zonas francas o parques de servicio que estén ubicados en la ZEE puedan cambiar de régimen con solo haber invertido US\$100,000.00 en los tres años previos a la solicitud de cambio.

De igual forma, empresas usuarias de las ZF y parques de servicio, DPA, centros de servicio, beneficiarios de la Ley de Turismo, o Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables, que estén ubicados dentro de la ZEE, podrán integrarse al nuevo régimen.

En estos casos, se cuestiona el hecho de que estas empresas ampliarán de manera indefinida su plazo para el goce de las exenciones fiscales, aumentando el perjuicio a las finanzas públicas. En el siguiente apartado se presenta una simulación de los efectos de estos cambios de régimen.

6 Análisis económico y tributario

» Impacto económico

Como ya se acotó, ha quedado demostrado en distintas experiencias en el mundo, que las ZEE han sido la clave para el despegue de diversos países antes pobres y que luego de varios años son hoy en día economías emergentes o desarrolladas. Pero también es cierto que el éxito no está asegurado per se. Por ejemplo, diversos estudios muestran que el éxito de las ZEE en los países del sudeste asiático se debe a su ubicación en zonas de conectividad primaria, como áreas metropolitanas, puertos, áreas fronterizas y en intersecciones o cruces. Además, por el acceso a mano de obra relativamente fácil (densidad poblacional alta); desarrollo de infraestructura para el desarrollo productivo (puertos, aeropuertos, carreteras e infraestructura de servicios de calidad en electricidad, agua y telecomunicaciones (Ishida, 2009, citado en Arias, 2016).

Considerando lo anterior y, siendo objetivos, El Salvador no cuenta todos los elementos mencionados. En primer lugar, la zona designada como ZEE tiene un déficit marcado en infraestructura productiva: no se cuenta con carreteras primarias, a excepción de la Carretera del Litoral (CA2), que a pesar de contar solo con dos carriles, está relativamente en buen estado y pasa cerca de la mayoría de municipios, pero los accesos a éstos son vías secundarias, terciarias o incluso rurales, lo que implica que para la instalación de un complejo industrial se debe construir los accesos idóneos, significando una gran inversión. Solo se cuenta con un puerto cercano: La Unión, cuya reactivación es imprescindible para los fines de las LZEE, pero que de igual forma, implica destinar importantes recursos para habilitarlo a los requerimientos de una ZEE dinámica. El otro puerto del país, Acajutla,

está a una distancia de entre 200 y 300 kilómetros, lo que incrementa los costos. Se tiene una aceptable disponibilidad de servicios de electricidad, agua y telecomunicaciones, aunque se requeriría de mejoras sustanciales para cubrir la demanda de una zona empresarial de gran envergadura.

En cuanto a la mano de obra, la zona oriental tiene una población de 1.35 millones de habitantes, de los cuales, el 38% reside en los municipios parte de la ZEE (512,400) y el 57% está en edad de trabajar (292,000). Esto significa que el acceso a la mano de obra sería relativamente fácil, aunque, de acuerdo a indicadores del Ministerio de Educación, la cualificación es baja, lo que podría suponer problemas para las empresas internacionales y los motivaría a traer trabajadores del extranjero para cubrir la demanda, lo que significa pagar salarios más altos.

Un aspecto más a tener en cuenta es la seguridad física en la zona de ZEE, pues la mayoría de los municipios considerados tiene problemas en ese ámbito. La garantía de las inversiones se convertiría en un desafío mayúsculo para las autoridades del área de seguridad y justicia.

Como puede observarse, son muchas dificultades las que surgen a la hora de evaluar las condiciones de base para crear un ambiente de negocios propicio para la atracción de inversión extranjera y doméstica. En un país como El Salvador y, particularmente en la zona oriental, un proyecto como el propuesto puede contribuir a la mejora de la competitividad de la región y del país, y, con ello la calidad de vida; pero, se requiere de la puesta en marcha de un plan de desarrollo de largo plazo, en el que se comprendan estrategias y decisiones de política que aborden todas las aristas del desarrollo: el nivel microeconómico, el entorno macroeconómico, la dimensión medioambiental, la institucionalidad y la viabilidad política. Lo más importante es que un plan como éste implica un incremento sustancial en la inversión pública en infraestructura, conectividad, educación, formación profesional, salud, seguridad, entre otros.

Ahora bien, el comercio internacional funciona con base a ventajas comparativas y competitivas. Es decir, por la capacidad de un país de producir bienes con un costo relativo menor que el resto del mundo. Esta capacidad le garantiza al país ser más competitivo que otros. Para lograr tales ventajas, los inversionistas localizan sus centros de producción en lugares estratégicos que les permitan reducir sus costos y tiempos, además de producir bienes y servicios de la más alta calidad. En esta lógica, El Salvador no ofrece mayores ventajas a los inversionistas y mientras no se generen las condiciones propicias acotadas, en Centroamérica hay otros países que ofrecen más ventajas: Panamá, por la facilidad que ofrece el Canal, por su sofisticado sistema financiero y legislación mercantil; Costa Rica, entre otros.

Respecto de lo anterior, en 2018 El Salvador se encuentra en la posición 109 del Global Competitiveness Index (GCI), ranking elaborado por el World Economic Forum, que evalúa la competitividad de los países con base a la ponderación de 12 pilares relacionados con el desempeño económico, social, político, seguridad, eficiencia de los mercados, innovación, sofisticación de negocios, entre otros. Por el contrario, Costa Rica ocupa la posición 47 y Panamá la 50 de 138 países. Sin embargo, vale destacar que en el IGC 2007-2008, El Salvador ocupó la posición 61 de 125 países, pero debido a un deterioro continuado en la mayoría de pilares, se llegó a la posición actual.

A raíz de la apertura de relaciones diplomáticas con China, merece la pena examinar la posibilidad de mejorar la posición salvadoreña en la balanza comercial con dicho país. De hecho, una de las estrategias que pueden haber motivado el cambio de socio diplomático es aprovechar el potencial comercial de China y sus 1,400 millones de habitantes versus los 24 millones de Taiwán, pero El Salvador ya tiene comercio, con ambos países desde hace más de 20 años, a pesar de no tener relaciones diplomáticas con China.

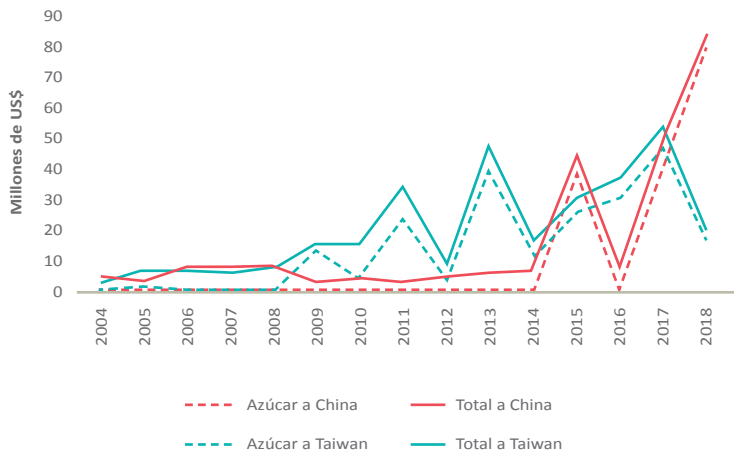
Pero, al analizar la relación de comercio El Salvador-Taiwán y El Salvador-China, se observa un alto saldo deficitario. En el caso de Taiwán, en los últimos 15 años se ha importado un promedio de US\$111 millones anuales (1.4% de las importaciones totales). En su mayoría El Salvador importa bienes manufacturados de plástico, máquinas, equipos eléctricos y electrónicos, vehículos, entre otros. Por su parte, las exportaciones solo ascienden a un promedio de US\$16 millones anuales, siendo Taiwán el 9° socio comercial del país.

De igual forma, de China se ha importado un promedio de US\$736 millones por año (13.7% del total), en los que destacan los artículos eléctricos y electrónicos, máquinas, vehículos, plásticos, juguetes, calzado, entre otros. Al mismo tiempo, el Salvador le vende bienes a China por apenas US\$8.5 millones anuales, en promedio, constituyéndose China en el 11° socio comercial del país.

Sin embargo, hay que destacar que en los últimos años, las exportaciones han aumentado considerablemente (hasta US\$47 millones a Taiwán, en 2017, y US\$87 millones a China, de enero a julio de 2018), lo que se explica por las ventas de azúcar, producto que se ha convertido en el principal ítem de la canasta exportadora a ambos países (85% del total exportado a Taiwán y 90% de lo enviado a China – Gráfico 3). Es de destacar que para 2018 se ha dado una disminución de los envíos de azúcar a Taiwán, al mismo tiempo que se aumentaron los envíos a China, por lo que se está ante una “sustitución de mercados”. Esto significa que, en términos absolutos,

no existen mayores posibilidades de aumentar las exportaciones de azúcar del país. A esto se suman los compromisos de China de comprar azúcar a otros socios comerciales en el mundo, como Brasil, Tailandia, Australia, Myanmar, Vietnam y Cuba, entre otros.

Gráfico 3 Exportaciones de El Salvador a China y Taiwán 2004-2018



Fuente: elaboración propia con datos del BCR

Más allá del azúcar es poco probable que El Salvador pueda comercializar otros bienes en el mercado chino, pues la oferta interna —en China— de bienes de consumo (rubro en el que El Salvador tiene alguna ventaja comparativa) es suficiente para cubrir su propia demanda; aunque importa algunos alimentos (carne, productos del mar, cereales, frutas, bebidas, lácteos), pero estos están entre las posiciones 25 y 50 de los bienes importados. Por el contrario, China importa materias primas (hidrocarburos, minerales, químicos, maquinaria, tecnología, vehículos, aeronaves, etc.). En ambos casos (alimentos, materias primas), que son bienes que no produce El Salvador o lo hace en pequeñas cantidades, que no serían de interés para el mercado chino.

» Impacto tributario

Como toda política de incentivos fiscales, la instalación de la ZEE tendría un impacto directo negativo en la recaudación tributaria, tal como sucede con

el régimen de zonas francas, que en 2012, según Pérez (2014), reportaba un sacrificio fiscal en el impuesto sobre la renta y el IVA doméstico (ingresos no percibidos) por US\$181.2 millones (0.76% del PIB), valor que habría bajado moderadamente en los últimos años, hasta US\$143.3 millones en 2017, pues el desempeño de las zonas francas se ha mantenido relativamente estancado (exportaciones en torno a los US\$1,100 millones anuales).

De concretarse la ZEE, dependiendo de la cantidad de operadores económicos beneficiados, el Estado dejaría de percibir importantes recursos. Pero, mientras no se tengan proyectos específicos de desarrollos y de operadores económicos, no es posible estimar el impacto real en las arcas del Estado; pero, si se hace una aproximación a una operación agregada que reporte exportaciones por US\$1,100 millones, al igual que las zonas francas, y mantuvieran las ventas al mercado local, el gasto tributario en ISR e IVA sería, entonces, de alrededor de US\$143 millones (0.58% del PIB).

Pero dicho importe no sería la única afectación de la recaudación. Como se acotó antes, la presencia de empresas amparadas al régimen en un municipio, generaría una vía adicional de pérdida de recaudación: la probable elusión derivada de la percepción de trato desigual por parte de los contribuyentes locales. Aunque, en este caso, la pérdida es menos relevante debido al bajo nivel de recaudación en los departamentos de la zona oriental.

De acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Hacienda, en 2017, los cuatro departamentos orientales (San Miguel, Usulután, La Unión y Morazán) registraron una recaudación en IVA doméstico e ISR total por US\$96.8 millones. Entonces, considerando que la mayoría de los municipios de la ZEE se encuentran en Usulután y La Unión, podría perderse hasta un 50% de lo recaudado en ambos conceptos; mientras que en San Miguel y Morazán, se puede perder hasta un 25%. Con estos supuestos, la pérdida por elusión y evasión de contribuyentes ya existentes podría llegar a US\$31.2 millones (Tabla 1).

Tabla 1 Simulación de pérdida de recaudación por elusión y evasión de contribuyentes existentes

Departamento	Rec. ISR total	Rec. IVA total	Recaud. total	Pérdida (presupuesto)	Pérdida por elusión y evasión
Usulután	12.1	4.9	17.0	50%	8.5
San Miguel	44.5	24.3	68.8	25%	17.2
La Unión	8.1	2.9	11.0	50%	5.5
Morazán	4.8	1.2	6.0	25%	1.5
Totales	64.7	32.1	96.8		31.2

Fuente; elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Al consolidar ambos conceptos, el impacto total aproximado de la ZEE ascendería, en los primeros años, a US\$174.5 millones (0.70% del PIB), solo en concepto de ISR e IVA. Al considerar el resto de exenciones tributarias (ISR a los dividendos, impuesto a la transferencia de bienes inmuebles, impuestos municipales), la renuncia fiscal aumenta moderadamente.

Un detalle importante en la eventual instalación de empresas extranjeras en la ZEE es la declaratoria de inconstitucionalidad⁵ –por vicios de forma– de la reforma al Código Tributario que permitió la aplicabilidad en el país de la directiva de precios de transferencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Con ello, el país estaba dando un salto de calidad hacia el control de dichas prácticas fraudulentas; pero con la eliminación de dicha norma, la legislación nacional no tiene los suficientes instrumentos técnicos y legales para enfrentar posibles casos de aprovechamiento de los precios entre partes relacionadas, algo altamente probable en un esquema de incentivos fiscales.

Un último aspecto es que la LZEE contempla el traslado de empresas que actualmente están amparadas a otras leyes de incentivos tributarios al nuevo régimen. En este caso no habría diferencia en el corto plazo, pues en la mayoría de los casos, estas empresas tienen una exención del ISR del 100%, pero en los regímenes anteriores, e la LZF, por ejemplo, la exención del ISR tiene una gradualidad decreciente hasta los 45 años (100% hasta el año 20, 60% hasta el año 35 y 40% de exención hasta el año 45). A partir del año 46, las empresas usuarias deben pagar la totalidad del ISR. Por el contrario, la LZEE garantiza la exención del 100% del ISR a los operadores económicos (empresas usuarias) de manera indefinida; por lo que el traslado al nuevo régimen podría convertirse en una estrategia para perpetuar los beneficios tributarios.

Tabla 2 Simulación exención de exención ISR a empresas ZEE y ZF en un plazo de 46 años

Empresas	Utilidad anual (Mills. US\$)	Exención total (Mills. US\$)	Pago ISR (Mills. US\$)	Exención/ Total ISR
Empresa ZF	10.0	99.0	39.0	71.7%
Empresa ZEE	10.0	138.0	0.0	100%

Fuente; elaboración propia.

** Tasa ISR: 30%, plazo de análisis: 46 años.

5. Fallo de la Sala de lo Constitucional, del 28 de mayo de 2018.

Una simulación comparada del cumplimiento tributario de empresas de ambos regímenes se muestra en la Tabla 2. Una empresa instalada en una zona franca comienza a pagar ISR en el año 21 y, al extender el análisis a 46 años, dicha empresa habrá pagado el 28.3% del impuesto potencial, mientras que una empresa de similar desempeño pero ubicada en la ZEE, se le habrá eximido el 100% del impuesto potencial.

Conclusiones

- » Las zonas económicas especiales han significado el punto de partida para el despegue económico y social de muchos países alrededor del mundo.

Especial atención merecen los países de Asia Oriental, que luego de intensos conflictos geopolíticos a mediados del siglo pasado, quedando algunos devastados, lograron plantear los desafíos correctos, trazaron los programas acertados, se esforzaron por seguirlos con disciplina y hoy en día, son países que han aumentado sustancialmente su renta per cápita y la calidad de vida de la población ha mejorado considerablemente.

En Asia destaca China, país con una economía centralizada, cuyo gobierno, luego de tres décadas de vivir en una intensa pobreza, se propuso darle a su población la oportunidad de tener un mejor nivel de vida. En este esfuerzo, las ZEE fueron la punta de lanza, lo que significó abrir sus mentes hacia la economía de mercado, pero también enfocando sus esfuerzos a la formación de un cada vez más especializado capital humano, invirtiendo en infraestructura, tecnología, sofisticación de sus negocios, etc. Todo ello circunscrito en un plan de largo plazo, en el que el Estado se involucró directamente para asegurar la transparencia, el éxito y el logro de las metas trazadas: aumento de la renta per cápita y erradicación de la pobreza.

En el caso de El Salvador, las ZEE no es algo nuevo, las zonas francas fueron introducidas al país desde principios de los 70s, aunque en dicha oportunidad el conflicto de los 80s impidió que el programa fuera sostenible. Luego, a partir de los 90s, comenzó otra etapa intensiva de instalación de zonas francas, hasta que desde 2001 comenzaron a perder protagonismo en las exportaciones del país.

El problema de las zonas francas en El Salvador es que el valor agregado generado es bajo comparado con la experiencia de otros países, México por ejemplo, donde gradualmente se fue ascendiendo en la escala de

industrialización, hasta llegar a producir bienes de capital y tecnológicos. Por su parte, las zonas francas de El Salvador se especializaron en producir bienes de baja tecnología, mayoritariamente textiles, cartón, madera, plástico. En consecuencia, la mano de obra requerida siempre ha sido de una mínima cualificación, lo que implica, por ende, bajos salarios. Así fue desde el principio y salvo algunos casos puntuales, no se avanzó en la sofisticación de la producción, mientras la población que ha laborado en las zonas francas continúa en la pobreza, fenómeno que se va trasladando de generación en generación, pues no se les da la oportunidad de cualificarse y obtener mayores ingresos.

Con el proyecto de ZEE, El Salvador busca emular la experiencia de los países asiáticos, en especial China, pero para que una ZEE sea el eje de un nuevo modelo de desarrollo requiere de un conjunto de factores previos: infraestructura, servicios de calidad, capital humano, institucionalidad, seguridad física, viabilidad política, transparencia, y sobre todo, la formulación de un plan de nación, de largo plazo, que comprenda la decisión y compromiso del Estado de invertir importantes recursos en dotar a la zona geográfica seleccionada de los elementos suficientes para propiciar un clima de negocios idóneo y atractivo para la inversión nacional y extranjera, posibilitando desencadenar una nueva cultura industrial y de servicios de calidad mundial.

Luego del análisis hecho se puede afirmar que El Salvador no cuenta actualmente con las condiciones suficientes para que la ZEE sea exitosa. A la falta de infraestructura, tecnología y capital humano se suma la inseguridad física y una institucionalidad no confiable y poco eficiente. Al ponderar todos los factores, se concluye que para la inversión extranjera no es ventajoso operar en El Salvador, a menos que se den los mensajes correctos, que se logre imprimir credibilidad en dichos mensajes y que el Estado formule un plan de desarrollo de la política y destine los recursos necesarios para crear las condiciones acotadas.

Respecto del contenido del proyecto de LZEE, la institucionalidad propuesta es válida en un régimen de ZEE, sin embargo, en algún momento se resta potestad al Ministerio de Hacienda, al privarlo de una facultad propia de dicha cartera: el manejo de la política fiscal. Por otro lado, la magnitud de los pisos de inversión y empleo (de desarrolladores y operadores económicos), si bien persiguen atraer grandes proyectos industriales, discriminan contra la mediana y pequeña empresa salvadoreña. Al mismo tiempo, al otorgar incentivos fiscales a nuevas empresas, se generaría una percepción de trato desigual en las empresas ya existentes, lo que puede derivar en un aumento de la elusión y evasión tributaria.

Los incentivos tributarios contemplados generarán un impacto considerable en las finanzas públicas. Si bien no se cuenta aún de proyectos concretos para medir dicho impacto, una aproximación de producción y exportaciones similar a las de las zonas francas, puede derivar en una renuncia de ingresos de al menos 0.7% del PIB.

Las ZEE también consideran el posible traslado de empresas amparadas en otros regímenes de incentivos al nuevo sistema. De hacerlo, se estarán perpetuando exenciones tributarias, que en las leyes anteriores tienen un horizonte finito.

La característica anterior va en contra de la teoría de los beneficios tributarios y de las mejores prácticas, que dicen que para dar un incentivo tributario se deben cumplir tres condiciones: otorgarlos solo a la industria naciente, de manera temporal y en forma decreciente.

Al final, la ZEE puede ser el cimiento de un nuevo modelo de desarrollo, pero El Salvador debe mejorar sus condiciones base antes de confiar en que un proyecto de ZEE pueda ser exitoso.

Referencias

- » Arias R. (2016); *“Identificación y definición de zonas económicas especiales de desarrollo (ZEED) en Costa Rica”*; Reporte técnico; Universidad Nacional de Costa Rica.
- » Arteaga J., Miranda M.J., Ferrer P. y Riveras J. (2016); *“Estudio y análisis de las zonas económicas especiales. Propuestas de mejora para las zonas francas españolas”*; *“Revista Empresa y Humanismo”*; Volumen XIX/Nº 2/2016, Pags. 7-50;
- » Calderón C., Barquero L. y Blanco C. (sin fecha); *“Efectos de la maquila en el sector real y en la balanza de pagos de El Salvador”*; Documento de investigación N° 1; Consejo Monetario Centroamericano; San José, Costa Rica.
- » Furlong A., Netzahualcoyotzi R. y Hernández A. (2016); *“Las zonas económicas especiales de China”*; Observatorio de la política china; Universidad de Puebla, México.
- » Maddison A. (2004); *“La economía de occidente y la del resto del mundo en el último milenio”*; Journal of Iberian and Latin American Economic History; Volume 22, Issue 2, September 2004; Pags 259-336; Cambridge, UK.
- » Pérez C. (2013); *“Impacto y efectividad de los incentivos fiscales a zonas francas en El Salvador”*; Área de Macroeconomía, FUNDE; Estudio elaborado para la GIZ; San Salvador, El Salvador
- » Quintana S., Deras J. y Torres J. (2002); *“La industria maquiladora en El Salvador”*; en Boletín Económico 149 Marzo-Abril 2002; Banco Central de Reserva de El Salvador; San Salvador.
- » World Bank (2008); *“Special economic zones. Performance, lessons learned and implications for zone development”*; The World Bank Group; Washington, D.C.
- » WEF (2007); *“The Global competitiveness report 2007-2008”*; World Economic Forum, Ginebra, Suiza.
- » WEF (2017); *“The Global competitiveness report 2017-2018”*; World Economic Forum, Ginebra, Suiza.

Anexos

Anexo 1 Evolución de las ZEE en el mundo

Regiones	Fechas de establecimiento				
	Antes de 1970	1970s	1980s	1990s	2000 - Presente
Países industrializados	Dinamarca Finlandia Alemania Grecia Islandia Irlanda Italia España Suecia Suiza Reino Unido Estados Unidos		Australia Malta Portugal	Canadá Francia	Japón
Américas	Bahamas Brasil Colombia R. Dominicana México Panamá	Chile Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Jamaica	Paraguay Perú T. y Tobago Uruguay	Argentina Belice Cuba Ecuador Nicaragua Venezuela	
Sudeste Asia	Hong Kong India Macao Singapur Taiwán Tailandia	Corea del Sur Malasia Filipinas Sri Lanka	Bangladesh China Fiji Indonesia Pakistán	Corea del Norte Mongolia Vietnam	
Medio Este y Norte de África		Chipre Egipto Israel Siria	Jordania Marruecos Túnez Dubai	Argelia Bahrein Irán Kuwait Líbano Libia Yemen	Omán

Continúa en siguiente página

Regiones	Fechas de establecimiento				
	Antes de 1970	1970s	1980s	1990s	2000 - Presente
Este de Europa y Asia Central			Bulgaria Hungria	Bielorrusia Croacia R. Checa Estonia Kazajistán Kirguistán Letonia Lituania Macedonia Polonia Rumania Rusia Serbia Montenegro R. Eslovaca Eslovenia Ucrania Uzbekistán	Albania Bosnia y Herz Moldavia
África Subsahariana		Liberia Senegal	Dijibouti Mauritania	Burundi Camerún Cabo Verde Guinea Ecu. Ghana Kenia Madagascar Malawi Mozambique Namibia Nigeria Ruanda Seychelles Tanzania Uganda Zimbawe	Gabón Gambia Mali Sudáfrica Zambia

Fuente: World Bank (2008).

Anexo 2 Municipios designados como ZEE

Municipios	Área (KM ²)	Población (2007)
California	24.41	2,628
Concepción Batres	119.00	12,197
Ereguayquín	28.01	6,119
Jiquilisco	419.99	47,784
Jucuarán	239.69	13,424
Ozatlán	50.22	12,443
Puerto El Triunfo	168.68	16,584
San Agustín	103.44	6,518
San Dionisio	114.95	4,945
San Francisco Javier	45.32	5,409
Santa Elena	54.92	17,342
Santa María	11.90	10,731
Tecapán	48.42	7,697
Usulután	139.75	73,064
Chirilagua	206.90	19,984
El Tránsito	74.58	18,363
San Jorge	37.72	9,115
San Rafael Oriente	45.02	13,290
Conchagua	200.64	37,362
El Carmen	105.38	12,324
Intipucá	94.49	7,567
Meanguera del Golfo	25.13	2,398
La Unión	144.43	34,045
Pasaquina	295.28	16,375
Santa Rosa de Lima	128.56	27,693
San Alejo	251.64	17,598
Totales	3,178.47	452,999

Fuente: DIGESTYC.

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
Fax: (503) 2263-0454
E-mail: funde@funde.org
comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org

Con el apoyo de:

christian
aid



Irish Aid

Department of Foreign Affairs
An Roinn Gnóthaí Eachtracha



9 789996 149559