

Las Zonas Económicas Especiales (ZEE): ¿Una estrategia de desarrollo para El Salvador?

El Salvador, Centroamérica
8 de octubre de 2018



Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Ricardo Castaneda Ancheta — Economista sénior para El Salvador, Icefi

Redacción

Ricardo Castaneda Ancheta — Economista sénior para El Salvador, Icefi

Carlos Alvarado — Economista sénior, Icefi

Walter Figueroa — Economista sénior, Icefi

Werner Peña — Economista investigador, Icefi

Colaboración especial

Abelardo Medina — Economista sénior, Icefi

Administración

Iliana Peña de Barrientos — Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Con el apoyo de:



National Endowment *for* Democracy
Supporting freedom around the world

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcial, sin permiso expreso de los autores o editores, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi a: comunicacion.icefi@icefi.org e info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org.

Contenido

Introducción	3
1. ¿Son efectivos los incentivos fiscales para impulsar estrategias de atracción de inversiones? .	4
2. ¿Cuáles han sido los resultados del otorgamiento de incentivos fiscales en El Salvador?	8
3. ¿Qué son las Zonas Económicas Especiales y cuáles han sido sus principales resultados a nivel mundial?	13
4. ¿Qué propone la iniciativa de Ley de la Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador?.....	15
5. ¿Cuáles serían los principales costos y beneficios de implementar una Zona Económica Especial en El Salvador?	17
Consideraciones finales	23
Referencias bibliográficas	24

Introducción

Uno de los más importantes objetivos de la política pública es la generación de empleo, por lo que el mecanismo más frecuentemente utilizado es el de la atracción o formación de inversión. Hasta la fecha, a pesar de sus magros resultados, los países de la región Centroamericana siguen utilizando estrategias anticuadas y notoriamente fútiles para lograr atraer nuevas inversiones y retener las existentes: otorgar tratamientos tributarios diferenciados como las exenciones y exoneraciones.

El gobierno de El Salvador presentó recientemente el anteproyecto de Ley de la Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador (LZEE), que busca por medio de una estrategia agresiva de otorgamiento de incentivos fiscales, la atracción de la inversión, la generación de empleo y el desarrollo de la región suroriental del país. El Icefi, luego de analizar esta iniciativa y los estudios que la respaldan, presenta este documento con el afán de promover una discusión técnica, sobre una temática compleja y políticamente sensible.

Se debe señalar que después de la revisión de los documentos elaborados por el organismo Ejecutivo salvadoreño, a criterio del Icefi, hay más dudas que respuestas sobre esta propuesta que lejos de convertirse en una estrategia de desarrollo, de ser aprobada puede limitar el rol del Estado como garante del bien común. En ese sentido, el presente documento trata de responder las siguientes interrogantes: ¿Son efectivos los incentivos fiscales para impulsar estrategias de atracción de inversiones?, ¿Cuáles han sido los resultados del otorgamiento de incentivos fiscales en El Salvador?, ¿Qué son las Zonas Económicas Especiales y cuáles han sido sus principales resultados a nivel mundial?, ¿Qué propone la iniciativa de Ley de la Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador?, ¿La Zona Económica Especial puede impulsar el desarrollo

económico y social de El Salvador?, ¿Cuáles serían los principales efectos de implementar una Zona Económica Especial en El Salvador?

El Instituto, a partir del análisis expuesto en este documento, recomienda la no aprobación de la LZEE hasta que no se cuenten con los estudios técnicos bien sustentados que permitan tener un debate amplio, donde los diversos sectores tenga certeza sobre los costos y beneficios que tendría implementar una medida de esta envergadura.

Finalmente, el Icefi reitera a los diversos sectores sociales, a los partidos políticos, al gobierno y a los diputados de la Asamblea Legislativa, que es urgente discutir y lograr un acuerdo fiscal integral, en donde una de sus aristas sea cómo mejorar la capacidad de El Salvador para insertarse en la economía mundial, de fomentar la inversión privada y aumentar el empleo; para ello recomienda establecer una política integral de atracción de inversiones y de generación de empleos de calidad, la cual se sustente en los siguientes aspectos: fortalecimiento de la competencia y competitividad del mercado y de la cultura económica, formación de capital humano, eliminación de la pobreza por medio de políticas de protección social y de impulso a la demanda interna, la creación de infraestructura física y social, la lucha contra la corrupción, acceso al crédito productivo, impulso a la investigación, desarrollo e investigación (I+D+I), la seguridad en todas sus dimensiones, y el fortalecimiento del mercado de capitales.

1. ¿Son efectivos los incentivos fiscales para impulsar estrategias de atracción de inversiones?

Con el objetivo de atraer a inversionistas nacionales o extranjeros para que ejecuten proyectos y, por lo tanto, se potencie el proceso de crecimiento económico, en los países desarrollados y en desarrollo se han implementado diversas estrategias que incluyen, entre otras, el establecimiento de incentivos fiscales. Los incentivos fiscales son medidas de tratamiento preferencial para individuos y empresas que permite a los beneficiarios reducir el monto de los impuestos que deben pagar al Estado a cambio de acciones concretas que benefician a la sociedad como un todo. Sin embargo, dentro de la literatura económica, existe evidencia que cuestiona la efectividad de los incentivos fiscales como herramienta para incrementar la inversión y, por ende, el crecimiento económico.

En ese sentido, Artana y Templado (2015) señalan que, por un lado, el establecimiento de incentivos fiscales a la inversión se justifica por cuatro razones principales: la generación de externalidades positivas al realizarse inversiones atraídas por los incentivos, la homologación de condiciones entre países para favorecer la inversión, el incremento del empleo en las zonas beneficiadas y la compensación de falencias en el clima de inversión.

Por otro lado, los autores indican que las justificaciones para evitar el uso de incentivos fiscales incluyen: la generación de costo fiscal adicional y las complicaciones generadas para la administración tributaria, la existencia de redundancia en materia de inversión, el incremento de la presión tributaria sobre el resto de las actividades económicas, la generación de distorsiones en

la asignación de recursos y falta de equidad, la poca transparencia de los incentivos que motivan pérdida de recursos, la generación de competencia desleal entre industrias, el favorecimiento de las actividades intensivas en capital y, finalmente, sostienen que aun cuando éstos favorecieran la inversión no necesariamente implica un mayor crecimiento económico.

La literatura teórica que sugiere evidencia de un incremento de la inversión ante una reducción impositiva se explica, principalmente, a través de modelos dinámicos de imposición óptima, cuyo resultado es una tasa de impuesto cero a la renta del capital. Por ejemplo, en el trabajo seminal desarrollado por Diamond y Mirrlees (1971) se señala que los bienes de capital no deben estar sujetos a impuesto debido a su papel como bien intermedio en la producción. Por su parte, Chamley (1986) utiliza un modelo de equilibrio general sin incertidumbre cuyos resultados indican que, considerando agentes heterogéneos en su decisión de dejar herencia a sus hijos, la tasa de impuesto óptima de largo plazo es (tiende a) cero; sin embargo, en el corto plazo puede ser positiva. En esta misma línea, los resultados de Mankiw (2000) señalan que, en el largo plazo, establecer un impuesto sobre el capital es subóptimo, no sólo para economías donde la mayoría de agentes son ahorradores sino también en aquellas donde hay más agentes que gastan (y, por tanto, controlan la política fiscal) pues, en este último caso, los salarios reales tienden a disminuir.

Por otro lado, Aiyagari (1994) construye un modelo con agentes heterogéneos en su ingreso en el que éstos acumulan una gran cantidad de capital como parte de su estrategia de ahorro precautorio ante la posibilidad de enfrentar choques idiosincrásicos adversos sobre su ingreso, de modo que se justifica la existencia de un impuesto positivo sobre el capital. Adicionalmente, los resultados del trabajo desarrollado por Conesa, *et.al.* (2009) sugieren, bajo un modelo de generaciones traslapadas en el que los agentes difieren en su capacidad para generar ingresos y enfrentan choques idiosincrásicos y no asegurables, que la existencia de impuestos progresivos sobre los ingresos laborales o sobre los ingresos al capital (o ambos) no generan las grandes distorsiones encontradas en otros estudios y, adicionalmente, generan efectos redistributivos.

Adicionalmente, en la literatura empírica también se han realizado esfuerzos para determinar y cuantificar los efectos del otorgamiento de incentivos fiscales. Como en el caso de la literatura teórica, los resultados empíricos no son concluyentes debido, principalmente, a la dificultad de establecer un contrafactual que permita determinar la efectividad de la implementación de dichas políticas.

Por ejemplo, Klemm y Van Parys (2012) realizan un análisis econométrico con datos de panel para 47 países de África, Latinoamérica y el Caribe para el período 1985 – 2004, en frecuencia anual, para evaluar los efectos de los incentivos tributarios. Los resultados de los autores señalan que tanto las rebajas a las tasas de impuesto como las exenciones fiscales incrementan la inversión extranjera directa (IED), mientras que el establecimiento de créditos fiscales no atrae IED. Además, los autores subrayan que lo anterior no implica que el efecto de los dos primeros tipos de incentivos tributarios sobre la IED se traduzca en mayor inversión privada debido, principalmente, a que la inversión extranjera generaría un efecto desplazamiento sobre las inversiones locales, de modo que se cuestionaría el efecto de los incentivos tributarios sobre el crecimiento económico.

Artana y Templado (2015) realizan una revisión de los trabajos que han sido desarrollados en la literatura empírica con el fin de intentar identificar los efectos de los incentivos fiscales. Los autores citan a Zee et.al. (2002) quienes señalaron que la evidencia existente hasta finales de los años noventa daba cuenta que la reducción de los costos de la inversión incrementaba la inversión; no obstante, no existe claridad que los incentivos fiscales sean costo-efectivos en los países en desarrollo. Además, los autores indican que estudios más recientes para el caso de países desarrollados señalan que la inversión extranjera directa se ha vuelto más sensible a cambios tributarios como consecuencia de la mayor movilidad de capitales a nivel internacional.

Los autores también hacen referencia al metaanálisis desarrollado por De Mooij y Ederveen (2003), quienes concluyen que la elasticidad de la inversión extranjera directa respecto de la tasa impositiva es muy alta, para el caso de los países desarrollados. Asimismo, indican que tal estudio fue ampliado por Feld y Heckmeyer (2009) al incluir 21 estudios adicionales a los veinticinco considerados en el estudio original, cuyos resultados fueron consistentes con los del análisis citado, aunque la elasticidad se redujo alrededor de la mitad en relación al resultado del estudio inicial.

El estudio también señala el trabajo desarrollado por Chirinko y Wilson (2008) en el que estos autores analizan la evidencia respecto del efecto del otorgamiento de créditos fiscales a la inversión en diferentes estados de los Estados Unidos de América. Los resultados de dicho análisis indican que el efecto generado sobre el stock de capital en un Estado que otorga tales incentivos se deshace cuando otro Estado responde con la misma política. En un estudio posterior de los mismos autores, los resultados señalan que el otorgamiento de incentivos tributarios tiene efectos positivos sobre el empleo; no obstante, dichos efectos son reducidos y se diluyen en el tiempo (Chirinko y Wilson, 2010).

De igual manera, Medina (2016) plantea que «las estrategias de promoción de inversiones basadas en el otorgamiento de privilegios fiscales no han producido el efecto económico revolvente deseado, y mucho menos han permitido cambiar la matriz productiva nacional, de manera que se privilegie el empleo y aumente el nivel de vida de los habitantes», por lo que tales privilegios solo han generado distorsiones y ventajas competitivas artificiales para ciertos sectores económicos en los países de Centroamérica.

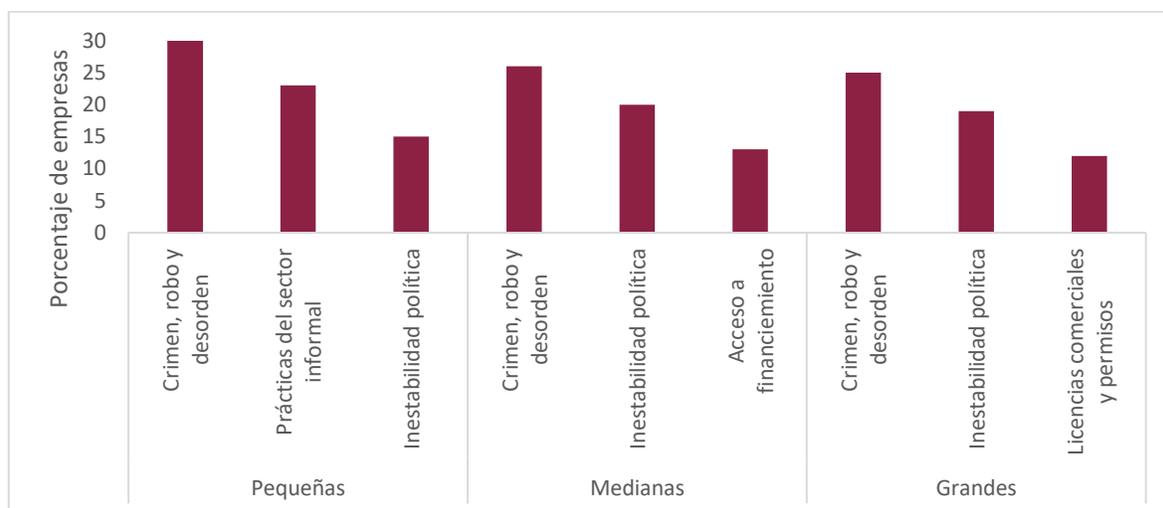
Un punto que se debe tomar en cuenta es que, **de acuerdo a los empresarios, el pago de impuestos no es el factor más importante para invertir en un país**. Por ejemplo, la encuesta empresarial publicada en el Perfil de País de 2016 para El Salvador del Banco Mundial,¹ en donde se revela los factores más problemáticos para hacer negocios, tomando en consideración el tamaño de las empresas. De acuerdo a los datos, las empresas más grandes encuestadas (con 100 o más empleados), identificaron por orden de importancia el crimen, el robo y el desorden; la

¹ Véase:

<https://www.enterprisesurveys.org/~media/GIAWB/EnterpriseSurveys/Documents/Profiles/English/el-salvador-2016.pdf>

inestabilidad política, y lo problemas para la obtención de licencias comerciales y permisos. Las empresas medianas (de 20 a 99 empleados), reconocieron el crimen, el robo y el desorden; la inestabilidad política y el acceso al financiamiento, en tanto que las empresas pequeñas (de 1 a 19 empleados), determinaron el crimen, el robo y el desorden; la informalidad y la inestabilidad política.

Gráfica 1. El Salvador: Factores más problemáticos para hacer negocios, según el tamaño de las empresas (2016)



Fuente: Icefi con base en Banco Mundial, *Enterprise Surveys*.

Lo anterior, se reafirma cuando se analiza el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, el cuál toma en cuenta 12 pilares que giran en torno a tres categorías. La primera, aglutina requerimientos básicos; la segunda, agrupa indicadores que promueven eficiencia y, la tercera, reúne factores de innovación y sofisticación. Como resultado de esta evaluación, el Informe construye un ranking global de competitividad, en el que se comparan las naciones, y una calificación por país, que revela avances y retrocesos en los tres pilares y sus componentes.

El Salvador (puesto 109) es el país de la región centroamericana que más cayó en el informe 2017-2018, en la que se observa el debilitamiento de la institucional, explicado por los costos que generan el crimen y la violencia, así como la poca transparencia gubernamental y el comportamiento ético de las empresas. En cuanto a la eficiencia del mercado laboral, la evaluación castiga la baja capacidad para atraer y retener talento, lo que se suma al bajo puntaje que el país ha recibido en los diferentes elementos relacionados con la calidad de la educación; así como la pobre puntuación en el pilar de innovación. También se aprecia un deterioro del ambiente macroeconómico, atribuido en mayor medida al bajo ahorro nacional bruto y al nivel de deuda pública. La baja inflación, la mejora en la calidad de la infraestructura aeroportuaria y de caminos, así como la amplia cobertura de telefonía móvil, son elementos que resaltan positivamente en el índice. Es decir, dentro de este índice no aparecen factores asociados al no pago de impuestos; de hecho, **al consultarle a los propios empresarios salvadoreños, el Foro Económico Mundial**

encontró que los tres factores más problemáticos para invertir son: el crimen, la corrupción y la ineficiencia burocrática del Gobierno.

2. ¿Cuáles han sido los resultados del otorgamiento de incentivos fiscales en El Salvador?

El Salvador ha carecido de una política integral de inversiones. Desde hace varias décadas la apuesta ha sido otorgar incentivos fiscales como el mecanismo principal para atraer la inversión privada. La lógica que ha imperado es que si se permite a las empresas que no paguen impuestos entonces la inversión crece, se genera empleo, hay mayor estabilidad económica, incrementos de la producción, se logra la transformación productiva y la industrialización económica, entre otros.

Sin embargo, al hacer una revisión retrospectiva sobre el comportamiento de algunas variables, se puede apreciar que en El Salvador desde la década de los noventa, la tasa de crecimiento económico ha sido muy baja, ha estado a la zaga en la atracción de inversiones y cada vez depende más del sector servicios. Asimismo, ha habido una reducción de la formación bruta de capital y los niveles de empleo informal han crecido.

Tabla 1: El Salvador: principales variables macroeconómicas (1990-2017)

Variables	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2017
Crecimiento económico	4.8%	2.7%	1.2%	1.8%	2.6%	2.4%
Sector agropecuario (% del PIB)	14.0%	10.1%	6.2%	6.6%	6.5%	5.9%
Sector industria (% del PIB)	19.9%	19.3%	19.0%	16.8%	16.3%	16.2%
Sector servicios (% del PIB)	59.1%	62.7%	66.9%	68.1%	68.6%	68.5%
IED neta (% del PIB)	0.2%	2.5%	2.3%	3.9%	0.8%	2.1%
Formación bruta de capital fijo (% del PIB)	16.6%	17.2%	17.4%	17.1%	16.2%	15.5%
Tasa de desempleo	8.3%	7.1%	4.7%	4.2%	4.4%	4.4%
Tasa de empleo informal	54.8%	56.0%	54.9%	57.4%	57.4%	56.6%

Fuente: Icefi con base en estadísticas del BCR, Cepal y Sedlas

Se debe reconocer que el otorgamiento incentivos fiscales a la inversión no es nada novedoso, esta práctica ha existido desde el nacimiento del Estado salvadoreño como nación (Icefi, 2016). Actualmente, El Salvador cuenta con un marco legal extenso para otorgar privilegios fiscales con el fin de atraer inversiones. Desde 1999 se encuentra vigente la *Ley de inversiones* que tiene como propósito fundamental establecer las condiciones a partir de las cuales se puede atraer inversión extranjera; estipula como mecanismo principal el tratamiento nacional a las inversiones extranjeras, con el fin de evitar la discriminación a los extranjeros. De igual forma, considera elementos como la indemnización en caso de expropiación y el acceso a fuentes de financiamiento. Además de ésta existen cuatro más que son importantes en la regulación del otorgamiento de incentivos fiscales:

- Decreto 405, *Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización*, aprobada en 1998
- Decreto 899, *Ley de Turismo*, aprobada en 2005

- Decreto 431, *Ley de Servicios Internacionales*, aprobada en 2007
- Decreto 462, *Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad*, aprobada en 2007

A continuación, se presenta un resumen de los principales incentivos fiscales que contiene cada uno de estos cuerpos legales.

Tabla 2. El Salvador: Resumen de incentivos fiscales plasmados en las cuatro principales leyes de atracción de inversiones

Incentivo	Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización	Ley de Servicios internacionales	Ley de Turismo	Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad
Exención ISR	<p>Área Metropolitana de San Salvador (AMSS):</p> <ul style="list-style-type: none"> • 100% por 15 años • 60% los siguientes 10 años • 40% los siguientes 10 años <p>Fuera del AMSS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 100% por 20 años • 60% los siguientes 10 años • 40% los siguientes 10 años 	100%	100% por 10 años y 10 años por nuevas ampliaciones	100% hasta por 10 años
Exención impuesto a los dividendos	100% hasta por 12 años	No contempla	No contempla	No contempla
Exención impuestos municipales	<p>Área Metropolitana de San Salvador (AMSS):</p> <ul style="list-style-type: none"> • 100% por 15 años • 90% los siguientes 15 años • 75% en adelante <p>Fuera del AMSS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 100% por 20 años • 90% los siguientes 15 años • 75% en adelante 	100%	Hasta 50% por 5 años salvo que se realicen ampliaciones	0%
Exención impuesto de transferencias de bienes raíces	100%	0%	100%	0%
Impuesto operaciones financieras	100%	100%	0%	0%
Exención a la importación	100%	100%	100% sin que pueda ser mayor	100% por 10 años

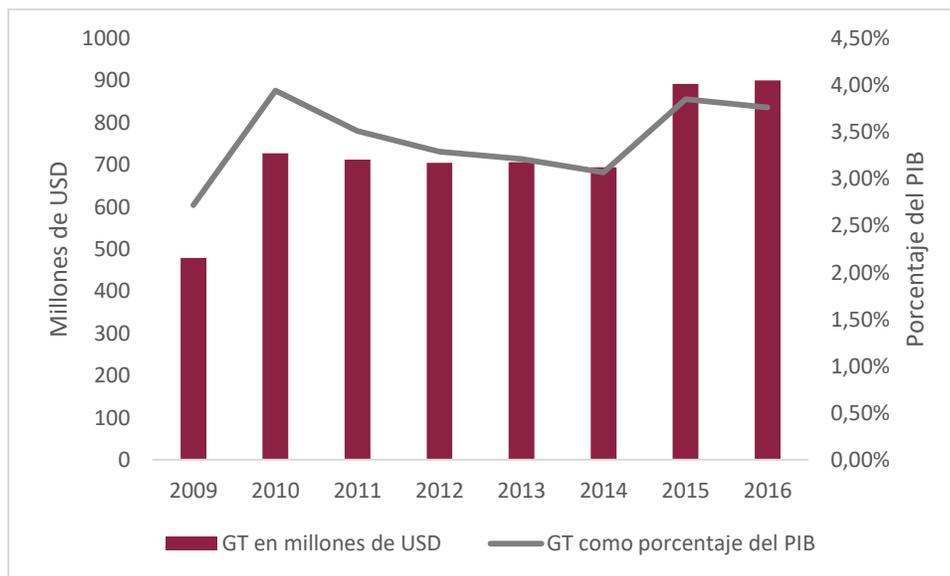
			al capital invertido	
--	--	--	-------------------------	--

Fuente: Icefi con base en el marco legal salvadoreño y el Ministerio de Economía de El Salvador.

Este tipo de normativas provoca que el Estado deje de percibir ingresos, por lo que es importante revisar el monto al que asciende el gasto tributario (GT) en El Salvador. De acuerdo al Ministerio de Hacienda, el gasto tributario se puede definir como «todas aquellas disposiciones especiales en materia tributaria que generan una reducción de las obligaciones de los contribuyentes, provocando una pérdida en la recaudación fiscal. Estas disposiciones legales están orientadas a incentivar actividades o sectores económicos a través de un tratamiento distinto de la regla general, por medio de exenciones, exclusiones, incentivos, tasa reducidas o diferenciadas, deducciones y no sujeciones» (Gobierno de El Salvador: Ministerio de Hacienda, 2018).

El Ministerio de Hacienda, en su *Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028* ha publicado las estimaciones de GT para el periodo 2009-2016, con una clara tendencia al alza, pues mientras el primer año el gasto tributario ascendió a los USD478.4 millones (2.72% del PIB), para 2016 alcanzó los USD900.0 millones (3.76% del PIB).

Gráfica 2. El Salvador: Gasto tributario en millones de dólares y como porcentaje del PIB (2009-2016)



Fuente: Icefi, con base en información del Ministerio de Hacienda

Al revisar el GT por tipo de impuesto se puede observar, que para 2016 el impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios (IVA) era de USD463.48 millones (1.94% del PIB), mientras que el del impuesto sobre la renta (ISR) ascendió a USD436.54 millones (1.83% del PIB); «tanto las deducciones e incentivos fiscales para el caso del ISR y las exenciones a la transferencia de bienes y prestación de servicios locales para el caso del GT

IVA, concentran en conjunto el 65.46% del GT total estimado en el presente estudio, equivalente al 2.46% del PIB» (Gobierno de El Salvador: Ministerio de Hacienda, 2018: 149).

A continuación se presenta el GT por actividades o agrupación económica. En donde destaca la actividad de bancos, pensiones seguros y fideicomisos con un GT de USD233.9 y las zonas francas, depósitos para perfeccionamiento activo (DPA) y servicios internacionales con USD138.8 millones, representando en conjunto el 42.4% del GT total.

Tabla 3. El Salvador: Gasto tributario por actividad o agrupación económica (2016)

Actividades o agrupación económica	Millones de USD	Porcentaje del gasto tributario	Porcentaje del PIB
Salud y educación	121.0	13.48%	0.51%
Bancos, pensiones, seguros y fideicomisos	233.9	25.99%	0.98%
Zonas francas, depósitos para perfeccionamiento activo (DPA) y servicios internacionales	138.8	15.42%	0.58%
Entidades sin fines de lucro	21.4	2.38%	0.09%
Energía eléctrica y agua potable	15.5	1.72%	0.06%
Libros e imprentas	5.3	0.59%	0.02%
Turismo	0.97	0.11%	0.00%
Transporte público	13.0	1.46%	0.05%
Cooperativas	61.9	6.88%	0.26%
Donaciones	14.9	1.65%	0.06%
Importaciones e internaciones de maquinaria para la producción	17.8	1.97%	0.07%
Importaciones e importaciones de bienes y menajes de personas	0.05	0.02%	0.00%
Arrendamientos de casa para la habitación	28.9	3.21%	0.12%
Actividades relacionadas con la administración pública, oenegés e instituciones foráneas	8.7	0.97%	0.04%
Exclusión de contribuyentes IVA y deducción fija ISR	39.8	5.59%	0.15%
Exenciones e incentivos no especificados en la ley	104.5	11.61%	0.44%
Total	900.0	100.00%	3.76%

Fuente: Icefi, con base en información del Ministerio de Hacienda.

Como se puede observar, hasta la fecha, El Salvador tiene una apuesta agresiva en el otorgamiento de incentivos, bajo el supuesto de que ello permite la atracción de inversiones y la generación de empleo. Sin embargo, ¿el otorgamiento de incentivos ha sido exitoso en El Salvador? El Ministerio de Hacienda publicó este año en su sitio web, el documento «*Consultoría*

para cuantificar la eficiencia de los incentivos fiscales de El Salvador»², cuyo objetivo era analizar los resultados de los incentivos fiscales incluidos en las cuatro leyes antes descritas.

Con el propósito de medir el cambio en empleo y rentas gravadas que produjo la implementación de las cuatro leyes de incentivos fiscales vigentes, la firma consultora contratada para realizar la evaluación de impacto utilizó un cuasi experimento con series de tiempo interrumpidas (*interrupted time series analysis*), toda vez que para la realización de un experimento (estrategia óptima para la evaluación de impacto) existe gran dificultad para la elección del grupo de control: «el problema es determinar un contrafactual válido porque la efectividad de los incentivos fiscales no es observable. Por eso, se trata de aislar el efecto de los incentivos tratando de separarlo de la influencia de otras variables» (Artana y Templado, 2015:22).

Aunque es una estrategia usada para determinar el cambio de la implementación de políticas públicas, para que sus resultados sean válidos debe haber por lo menos 50 observaciones antes y después de la intervención (Box y Jenkins, 1970). Sin embargo, al revisar el documento no se cumple con este cometido por lo que la validez de los resultados es altamente débil y cuestionable.

Adicionalmente a lo anterior, debe señalarse que un problema de validez interna presente en este método es el factor historia³, el cual está referido al cambio de tendencias por hechos distintos a la intervención (por ejemplo factores cíclicos, a los cuales están íntimamente sujetos los agregados económicos, tal como el crecimiento económico, rentas, empleo, etc.). Empero, la evaluación no hace referencia a un análisis sobre posibles choques distintos a la intervención que pudieron haber afectado la tendencia antes o después del punto de quiebre; de hecho, el documento admite que «...El modelo econométrico propuesto asume que los cambios de nivel ocurridos inmediatamente después de la implementación de la política obedecen estrictamente a esta y no a la ocurrencia de otros factores exógenos al modelo» (Asesores y Consultores Internacionales, 2017: 79). Utilizar este supuesto, arroja serias dudas sobre la calidad del ejercicio de evaluación, pues los autores admiten que no pueden aislar el efecto de otros aspectos económicos y solo asumen que los mismos no tuvieron nada que ver.

Por si fuera poco, el punto de corte utilizado para la evaluación es inapropiado para medir la eficiencia de los incentivos fiscales. Por ejemplo, para el caso de la Ley de Zonas Francas, el documento establece, «[...] Dado que se dispone únicamente de información para dos períodos previos a la implementación de la ley, el análisis de series de tiempo interrumpidas se realiza tomando como punto de corte el año 2004, pues en él se implementó la primera reforma significativa» (Asesores y Consultores Internacionales, 2017:79). Sin embargo, al analizar la

² Disponible en: <http://www7.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DPEF-IF-2018-10077.pdf>

³ Para evitar este problema la literatura señala la implementación de controles, siendo el más efectivo la agregación de un grupo de control sin tratamiento.

reforma que se realizó en 2004 (publicado en el Diario Oficial número 15, tomo 362, del 23 de enero de 2004) lo que se hizo fue obligar a las empresas que gozaban de incentivos a presentar solvencias en el pago al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), así como incrementar las multas por el incumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios de la ley; es decir que en el punto de corte seleccionado no hubo cambios en los incentivos otorgados, por lo que en términos prácticos no se puede evaluar la eficiencia de los incentivos.

Otro aspecto a señalar es que no se aborda el tema de la calidad de empleo que se genera como parte del ejercicio. En esta vía, multiplicar los empleos generados por las empresas en los rubros beneficiarios de incentivos por el salario promedio bien podría estar sobrevaluando el impacto económico medido de esta forma.

Tomando estos elementos en cuenta, a criterio del Icefi este estudio no reúne los elementos técnicos necesarios para tomar como válidas las conclusiones de que los incentivos han sido exitosos en El Salvador. De hecho un estudio mucho más riguroso, elaborado por Daniel Artana e Ivana Templado, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para las zonas francas en El Salvador concluía: **«En resumen, las regresiones en niveles muestran que las empresas que recibieron los beneficios del régimen de zonas francas tienen ventas menores que las empresas del grupo de control pero no se observan diferencias en la utilidad / ventas. La diferencia en el tamaño se explica por las empresas pequeñas. En las grandes no se detectaron diferencias en el tamaño de ventas ni en la tasa de utilidad. En este último caso, es interesante remarcar que no existen diferencias entre las empresas con y sin beneficios respecto de la utilidad antes de impuestos» (Artana & Templado, 2015).**

3. ¿Qué son las Zonas Económicas Especiales y cuáles han sido sus principales resultados a nivel mundial?

Las zonas económicas especiales (ZEE) son áreas geográficas delimitadas en un país, las cuales agrupan varias empresas que comparten facilidades administrativas y están sujetas a un régimen regulatorio especial que ha sido establecido por el gobierno. En general, el propósito de la implementación de las ZEE es fortalecer el proceso de crecimiento económico, de modo que constituye una herramienta de política económica cuyos objetivos incluyen, principalmente, la creación de empleos, el incremento de los ingresos de los hogares y la diversificación de la producción en zonas que se consideran económicamente rezagadas. Para ello, se aplican tratamientos especiales, la mayoría incentivos de índole tributaria, que atraigan inversiones (principalmente, inversión extranjera directa) para implementar proyectos considerados rentables.

A pesar de que los incentivos son establecidos con el objeto de motivar a los inversores a desarrollar proyectos en áreas que pueden ser consideradas desventajosas, también pueden generar distorsiones en la economía (Wong y Buba, 2017). En efecto, como indican Klemm y Van Parys (2012), los impactos que generan los incentivos fiscales son heterogéneos pues éstos

dependen del nivel de desarrollo de cada país. No obstante, aquellas inversiones que tienen una orientación a exportar (como es el caso de las multinacionales) son sensibles a la política impositiva del país en el que se ubiquen y dicha sensibilidad es mayor en países en desarrollo comparada con la de la inversión en países desarrollados (Mutti y Grubert, 2004).

Para el caso de El Salvador, a diferencia de República Dominicana, los resultados del estudio de Artana y Templado (2015) sugieren que las empresas favorecidas con el régimen de zonas francas no registraron un mejor desempeño, medido como incremento de sus ventas, en relación a aquellas que no estaban adscritas al régimen. Además, los autores encuentran que, para el caso de Costa Rica, las exoneraciones fiscales que gozaban las empresas acogidas dentro del régimen de zonas francas no influyeron de forma positiva sobre el empleo ni sobre la inversión.

En esa línea, Cirera y Qasim (2014) destacan que no existe evidencia que el establecimiento de las zonas económicas especiales genere empleos adicionales en las regiones en las cuales tales zonas son establecidas. Los autores también indican que, en algunas ZEE, las mujeres son segregadas a ocupaciones de menor pago (comparadas con las ocupaciones a donde son asignados los hombres).

Asimismo, los resultados del estudio para Centroamérica y República Dominicana desarrollado por Cullman y Vásquez (2007) indican que los incentivos fiscales existentes en zonas francas no sugieren un impacto significativo en los niveles de inversión, a diferencia del caso de incentivos al turismo que parecen mostrar una relación positiva. Sin embargo, esta última relación parece ser espuria y no demuestra efecto causal.

En materia de desarrollo económico, las zonas económicas especiales carecen de estrategias que se encuentren integradas con la planeación y el desarrollo urbano (Wong y Buba, 2017). Derivado de lo anterior, las carencias en cuanto a servicios de salud, educación, transporte y otros, tienen un impacto negativo en los trabajadores. Además, debido a que las ZEE son específicas a algunas industrias, los beneficiarios son grupos acotados de trabajadores; de esa cuenta, el establecimiento de dichas zonas estaría acentuando las desigualdades entre individuos. Asimismo, debe considerarse que la concentración de nuevos trabajos incrementa los costos de vida; sin embargo, existe evidencia que los salarios que generan las ZEE son mayores que el incremento del costo de vida local (Wang, 2013).

Uno de los trabajos más completos sobre el desempeño e impacto de las ZEE en el mundo, fue publicado en 2017 por el Banco Mundial y, dirigido por Michael Wong y Johanne Buba, que incluye un análisis de 346 ZEE en 22 países. En este documento titulado «*Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts*», se concluye que el crecimiento económico de las ZEE es difícil de sostener en el tiempo y, sobre los incentivos fiscales, sentencia:

«[...] los paquetes de incentivos para atraer a las empresas a las zonas económicas especiales [...] han tenido una influencia limitada en el éxito de las zonas. Factores tales como las exenciones de impuestos corporativos [...] no parece haber afectado en gran medida el éxito de las ZEE en las economías emergentes. La espina dorsal de las políticas de

las ZEE, que en su mayoría son las desgravaciones fiscales también parece haber desempeñado un papel relativamente menor en el dinamismo de la zona [...] Por lo tanto, el papel de factores como exenciones de impuestos [...] parece depender mucho más del contexto de lo que hasta ahora se creía. No hay garantía de que la provisión de tales incentivos y/o subsidios brinde frutos en el dinamismo de la zona» (Wong & Buba, 2017:18)⁴.

4. ¿Qué propone la iniciativa de Ley de la Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador?

El organismo Ejecutivo presentó el 3 de julio de 2018 a la Asamblea Legislativa el Anteproyecto de Ley de la Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador (LZEE). El alcance de esta iniciativa abarca 26 municipios de 3 departamentos del país. En La Unión: San Alejo, Pasaquina, La Unión, El Carmen, Conchagua, Intipucá, Meanguera del Golfo y Santa Rosa de Lima. En San Miguel: Chirilagua, El Tránsito, San Rafael Oriente y San Jorge. Finalmente, en Usulután: Jucuarán, Concepción Batres, Santa Elena, Santa María, Ereguayquín, Usulután, San Dionisio, Tecapán, California, Ozatlán, Puerto El Triunfo, San Francisco Javier, San Agustín y Jiquilisco. En total comprenden 3,157.81 km².

De acuerdo a los considerandos de la LZEE, esta iniciativa busca elevar los niveles de inversión nacional y extranjera, para alcanzar un crecimiento económico sostenible, generación de nuevas fuentes de empleo, mayor productividad, arraigo de la población a sus municipios y el fomento de transferencia de tecnología que permita mayores niveles de desarrollo socioeconómico en El Salvador, especialmente en las zonas más atrasadas.

La idea es convertir todo este territorio en una zona atractiva para los inversionistas pues recibirán privilegios fiscales y no fiscales, y con ello se logrará la generación de empleo. A diferencia de las Zonas Especiales de Desarrollo y Empleo (ZEDES) implementadas en Honduras, la ZEE no busca crear mini Estados dentro del Estado; sin embargo, si implica la creación de un marco tributario y aduanero que solo puede aplicarse en estos territorios.

En la siguiente tabla se puede apreciar un resumen de los incentivos propuestos en la LZEE:

Tabla 4. El Salvador: Principales incentivos propuestos en el anteproyecto de Ley de la Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador (LZEE)

Incentivo/beneficio Fiscal	Zonas Económicas Especiales	
	Desarrollador	Operador Económico
Exención ISR	100% por 25 años 70% los siguientes 5 años 0% en adelante	100%

⁴ Traducción libre

Exención impuesto a los dividendos	100% hasta por 12 años	100% hasta por 12 años. Adicionalmente se podrán otorgar 3 años adicionales de exención de impuesto sobre dividendos si: 1. La contratación de un 90% de su fuerza laboral dentro de los municipios que conforman la ZEE y al menos 50% de ese porcentaje, sea mano de obra femenina, durante los 5 años previos al vencimiento del plazo de la exención total. 2. Establecen sus propios centros de investigación y desarrollo, y que no sea parte de su giro principal y se encuentran operando durante los últimos 5 años antes del vencimiento del plazo de la exención total. 3. Durante los primeros 5 años contados a partir del inicio de sus operaciones, cuenten con al menos 25% de su fuerza laboral conformada por trabajadores salvadoreños retornados.
Exención de impuestos Municipales	100% por 25 años 70% los siguientes 5 años 50% en adelante	100% por 25 años 70% los siguientes 5 años 50% en adelante
Exención de impuesto de transferencias de bienes raíces	100%	100%
Exención de impuesto a la importación	100% sobre bienes necesarios para realizar actividad autorizada: <ul style="list-style-type: none"> • Maquinaria y equipo, equipo de oficina, herramientas, repuestos y accesorios que ingresen a los Polígonos de la ZEE. • Materias primas, insumos, suministros, partes, piezas, componentes o elementos, productos semielaborados, productos intermedios, envases, etiquetas, empaques, muestras y patrones, materiales de construcción prefabricados o no. • Combustibles, lubricantes, catalizadores, reactivos, grúas, montacargas, aeronaves o embarcaciones para cabotaje. 	
Ventas gravadas con tasa cero %	Mientras duren operaciones	Mientras duren operaciones

Fuente: Icefi con base en el marco legal salvadoreño y el Ministerio de Economía de El Salvador.

De acuerdo con la iniciativa de ley, serán once actividades las que recibirían estos incentivos:

1. Portuarias y aeroportuarias y actividades conexas
2. Turísticas
3. Aeroespaciales
4. Generación de energías renovables y de energías limpias
5. Exploración y explotación de gas natural y petróleo
6. Industriales
7. Agroindustriales

8. Pesca, procesamiento y comercialización de especies marinas para ser sometidas a transformación industrial
9. Acuicultura
10. Servicios internacionales
11. Investigación, innovación, desarrollo científico y tecnológico

Dentro de la LZEE, se establecen dos figuras: el desarrollador y el operador económico. El desarrollador es una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, autorizada por el Ministerio de Economía para dedicarse a la urbanización, construcción, mantenimiento y desarrollo de polígonos y de la infraestructura complementaria dentro del área de influencia de la ZEE. El desarrollador deberá realizar una inversión igual o mayor a USD20 millones que deberá ser ejecutada en los primeros 3 años de operaciones; deberá destinar 3% de la inversión para obras de desarrollo social y 1% para la sostenibilidad de la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Economía (Minec).

En tanto, el operador económico es quien se establece y opera una empresa dentro de los polígonos autorizados en las ZEE y se dedica a cualquier de las actividades antes señaladas. El operador deberá realizar una inversión igual o mayor a USD5 millones que deberá ser ejecutada en los primeros 3 años de operaciones, deberá destinar 3% de la inversión para obras de desarrollo social y 1% para la sostenibilidad de la Secretaría Ejecutiva del Minec. Dentro de las ZEE se podrán crear polígonos que funcionarán como zonas francas.

Quien desee ser desarrollador u operador económico deberá presentar su documentación a la Secretaría Ejecutiva, la cual remitirá la información al Ministerio de Hacienda, para que en un plazo de 5 días revise y analice la documentación. Una vez la documentación esté completa, el Ministerio de Hacienda tendrá 30 días para brindar opinión la situación tributaria del solicitante, así como de los incentivos fiscales pedidos. En el caso de que el Ministerio de Hacienda no cumpla los plazos, la Secretaría del Minec será quién emita el acuerdo o resolución.

Adicionalmente, se prevé otorgar otro tipo de incentivos no tributarios, tales como: el establecimiento de un régimen aduanero liberatorio, un régimen especial migratorio (visas de trabajo, visas de negocio, residencias, etc.); un régimen laboral en el que se permite un 20% de empleados extranjeros; también se establece una ventanilla única, a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Minec, para la agilización de trámites.

5. ¿Cuáles serían los principales costos y beneficios de implementar una Zona Económica Especial en El Salvador?

Por medio de la *Ley de Acceso a la Información Pública* y mediante resolución número 0487/2018, el Icefi obtuvo el «*Documento de análisis económico sobre anteproyecto de ley de la zona económica especial de la región sur oriental de El Salvador*» elaborado por el Ministerio de

Economía de El Salvador y el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (Proesa). Este estudio técnico es el que sustenta la LZEE, y esgrime que una de las justificantes para presentar dicha iniciativa es que un trabajo previo, «*Consultoría para cuantificar la eficiencia de los incentivos fiscales de El Salvador*», demuestra que hasta la fecha los incentivos fiscales en El Salvador han sido exitosos. Sin embargo, como ya se señaló anteriormente, este estudio presenta diversas falencias técnicas, por lo cual sus conclusiones pueden incluso ser erróneas.

Dentro de los argumentos para la selección de los 26 municipios el documento recuerda que el artículo 4 de la LZEE establece que los municipios seleccionados deben tener niveles de pobreza superiores al promedio nacional y bajos niveles de empleo. De acuerdo al estudio entregado por el Minec y Proesa «Los 26 municipios de la FCM que conformarían la ZEE sur oriental del país, presentan niveles de pobreza extrema superior al promedio nacional (10.75%), según datos del FISDL (2005), dando con esto cumplimiento a los criterios de selección expuestos en Artículo 4» (Gobierno de El Salvador: Minec y Proesa, 2018). Sin embargo, esta afirmación es falsa. Al revisar con detalle los datos citados del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)⁵, el promedio nacional de pobreza extrema es de 26.61%, por lo que 18 de los 26 municipios seleccionados no cumplirían ese criterio, pues se encuentran por debajo de la tasa promedio nacional de pobreza extrema.

De hecho, de los municipios considerados solo uno se encuentra dentro de la clasificación de pobreza extrema severa (en todo el país hay 32 municipios que están en dicha condición), 7 se encuentran en la clasificación de pobreza extrema alta, 8 en pobreza extrema moderada y hay 10 que están en situación de pobreza extrema baja. Es decir, que los municipios seleccionados en la LZEE no son los que están en peores condiciones de pobreza.

⁵ Véase: http://www.fisdل.gob.sv/documentos/libromapapobreza/CONTENIDOS/capitulo_III.pdf

Tabla 5. El Salvador: Municipios beneficiarios de Ley de la Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador (LZEE), clasificados según intensidad de la pobreza extrema

Pobreza extrema severa	Pobreza extrema alta	Pobreza extrema moderada	Pobreza extrema baja
En Usulután: San Agustín	En Usulután: Jucuarán Concepción Batres Santa Elena Tecapán Ozatlán San Francisco Javier En San Miguel: San Jorge	En La Unión: El Carmen Conchagua En Usulután: Ereguayquín California Puerto El Triunfo Jiquilisco En San Miguel: Chiriligua San Rafael Oriente	En La Unión: San Alejo Pasaquina La Unión Intipucá Meanguera del Golfo Santa Rosa de Lima En Usulután: Santa María Usulután San Dionisio En San Miguel: El Tránsito

Fuente: Icefi con base en datos del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (2005).

Adicionalmente, el documento del Minec y Proesa presenta las estimaciones sobre los beneficios económicos generados si se implementara la ZEE en El Salvador. Para ello, elaboraron un escenario sobre inversiones similares a las potenciales en la ZEE; utilizaron una muestra en función de proyectos beneficiados por leyes de incentivos fiscales vigentes que cumplieran con el criterio de elegibilidad para establecerse en una ZEE; concretamente, 89 empresas activas. La estimación se basa también en el supuesto de que las empresas de la muestra invertirían en las mismas condiciones en las que lo han hecho hasta hoy. En ese sentido, el documento referido señala los siguientes efectos de la implementación de la ZEE en El Salvador:

Tabla 6. El Salvador: Supuestos beneficios de implementarse una ZEE en El Salvador, de acuerdo al Ministerio de Economía. Proyecciones de medio y largo plazo.

Variable	Proyecciones a 5 años	Proyecciones a 10 años
Empleos	171,834	258,853
Exportaciones	USD629.03 millones	USD 3,254.89 millones
Ventas	USD 1,283.90 millones	USD2,758.55 millones
Salario promedio	USD 595.10	USD 592.18
Masa salarial	USD93.88 millones	USD140.73 millones
Contribuciones ISSS	USD106.20 millones	USD205.92 millones
Retención de ISR	USD62.20 millones	USD117.93 millones

Fuente: Icefi con base en información del Minec y Proesa.

Usando ese mismo escenario, estimaron el gasto tributario de las 89 empresas consideradas que fue de USD93.81 millones en 2016, según el Ministerio de Hacienda; mientras que, del beneficio tributario medible de estas 89 inversiones, corresponde a las retenciones de renta a personas asalariadas fue de USD29.61 millones en 2016. Es decir que el sacrificio tributario anual rondaría los USD64.20 millones para ese año. Sobre este punto vale la pena señalar que también se realizó una solicitud vía *Ley de Acceso a la Información Pública* al Ministerio de Hacienda para conocer el estudio técnico sobre el costo fiscal de la implementación de la LZEE, sin embargo, de acuerdo a la resolución 240.1/2018, la Dirección General de Impuestos Internos estableció que dicha información era de carácter reservada y por lo tanto no podía ser entregada.

Al analizar las estimaciones realizadas por el Minec y Proesa, si bien advierten que una debilidad de la proyección es que el comportamiento futuro puede no ser igual al pasado —la proyección hecha por estas entidades asume que será similar—, vale decir que la misma se concentra en un valor puntual sin la consideración de un análisis de sensibilidad, el cual, sobre todo para un periodo de 10 años, se tendría que basar en una serie de escenarios probables. Un estudio técnico de esta naturaleza no debe presentar un solo escenario, como lo hizo el Minec y Proesa, pues hace que la probabilidad de precisión de la estimación sea sumamente baja y, por lo tanto, poco útil para la toma de decisiones.

Sobre este último aspecto debe señalarse que los escenarios no solo deben concentrarse en materia macroeconómica, presencia de determinadas fases del ciclo económico, por ejemplo, sino también en potenciales medidas de respuesta de parte de países vecinos en términos de incentivos fiscales —analizando las propuestas legislativas que ya existen en esos países y que en un futuro cercano podrían aprobarse—; pero también, se debe tener en cuenta la potencial relocalización de empresas: compañías que actualmente gozan de privilegios fiscales, y únicamente se relocalizarán en la ZEE, con lo cual el efecto sobre empleo e inversión sería nulo. Asimismo, empresas ya establecidas que cumplen con pagar impuestos y que podrían aprovechar la legislación por aprobar, con lo cual tampoco habría un efecto positivo en el empleo y la inversión.

En adición, dado que la muestra de empresas corresponde a compañías que actualmente no se encuentran en los 25 municipios incluidos en el anteproyecto (solo 2 estarían en la muestra en caso se eligieran aquellas ubicadas en esos municipios), debe advertirse que las condiciones de los territorios pueden variar sensiblemente —ubicación actual versus ubicación ZEE—, se cita como ejemplo las diferencias en infraestructura tanto física como social, en tal sentido, el documento no refiere estas diferencias ni cómo las mismas podrían variar los resultados de las proyecciones que se han realizado.

Asimismo, con el propósito de construir políticas públicas más eficientes, en este caso de inversión, es prudente mostrar los determinantes de la inversión extranjera directa en El Salvador, de tal cuenta que se exponga si efectivamente los incentivos fiscales son la mejor forma para la atracción o si bien otros factores son los que contribuyen con más capacidad a ese efecto. En ese sentido, Zee, Stotsky y Ley (2002) muestran la inexistencia de claridad que los incentivos

proporcionados en los países en desarrollo hayan sido costo-efectivos. El documento del Minec y Proesa no ofrece tal referenciación, cuando al tratarse de una política pública, como buena práctica, debe respaldarse en una serie de análisis que puedan orientar a los tomadores de decisión para que estos, en función de la búsqueda de los resultados eficientes, exploren diferentes alternativas.

A la luz de la evidencia empírica, una ZEE no resuelve por sí misma los problemas estructurales de un país como El Salvador y tampoco garantiza una atracción importante de inversión extranjera directa, en tanto no se resuelvan las principales barreras para hacerlo atractivo. En ese sentido se debe tener claro que el abordaje para la atracción debe ser integral: formación de capital humano, eliminación de la pobreza por medio de políticas de protección social y de impulso a la demanda interna, creación de infraestructura física y social, lucha contra la corrupción, acceso al crédito productivo, impulso a investigación, desarrollo e innovación (I+D+I), seguridad en todas sus dimensiones, y el fortalecimiento del mercado de capitales; algo que hasta ahora no se ha hecho.

Adicionalmente, las actividades que se quieren impulsar dentro de la LZEE ya gozan de incentivos fiscales en el marco legal vigente. Es decir, si en estos momentos una empresa se quiere ubicar dentro de los municipios que abarca la LZEE, podría gozar de incentivos fiscales. A continuación, se describe las actividades que se plantean impulsar en la LZEE y que ya están inmersas dentro de las leyes vigentes de El Salvador:

Tabla 7. El Salvador: Actividades que se establecen en la LZEE y que ya cuentan con incentivos fiscales

Actividades que aparecen en la ZEE	Normativa donde se muestra que las actividades ya cuentan con incentivos
Turísticas	Ley de turismo
Generación de energías renovables y energías limpias	Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad
Industriales	Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización
Agroindustriales	
Pesca, procesamiento y comercialización de especies marinas para ser sometidas a transformación industrial	
Acuicultura	
Comercialización	
Servicios financieros	Ley de Servicios Internacionales
Servicios internacionales	
Investigación, innovación, desarrollo científico y tecnológico	

Fuente: Icefi con base en el marco legal salvadoreño.

Si las inversiones no han llegado es precisamente porque es fútil que una estrategia de inversiones descansa principalmente en el no pago de impuestos. Es importante recalcar que El Salvador es el país centroamericano que ha apostado de forma más agresiva a las exenciones de impuestos, pero es el que menos IED logra atraer (Icefi, 2017).

Cualquier estrategia de desarrollo requiere que el Estado cuente con los recursos necesarios para desempeñar un papel más activo. Sin embargo, dentro de la LZEE se plantean incentivos *ad eternum*, es decir, mientras una empresa opere nunca pagará impuestos, por lo que además de poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, se pone en riesgo las mismas posibilidades de desarrollo del país: el Estado renuncia por siempre a que un sector retribuya los beneficios que ha logrado alcanzar, fruto de las condiciones del país, con lo cual nunca aportará a la construcción de los bienes públicos que además de bienestar generan las condiciones para el crecimiento económico sostenido y la gobernabilidad democrática. Por otro lado, se viola el principio de capacidad de pago y de justicia tributaria, que establece la Constitución de El Salvador en el numeral 6 del artículo 131, el cual dice: «Corresponde a la Asamblea Legislativa: [...] Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa [...]». Adicionalmente, las características de los incentivos es que son temporales, parciales y decrecientes; y en este caso los incentivos propuestos no cumplen dichas características.

Tomando en cuenta el territorio que abarca la LZEE, resultará muy difícil para la Administración Tributaria la fiscalización, especialmente de las mercancías que ingresen a través del Régimen Aduanero Liberatorio planteado en la LZEE, pues requerirá contar con el equipo técnico y tecnológico suficiente para realizar una fiscalización adecuada. Sin embargo, dada las condiciones actuales de la Administración Tributaria es poco probable que eso suceda. Asimismo, llama la atención la propuesta de que, en el caso de que el Ministerio de Hacienda no cumpla con los plazos que se le estipula para el otorgamiento de los incentivos a las empresas, la Secretaría Ejecutiva adscrita al Minec asuma esas funciones. Este procedimiento viola el rol que la Constitución le otorga al Ministerio de Hacienda.

En la misma línea de la debilidad de la Administración Tributaria, la LZEE señala que no podrán ser beneficiarios de las ZEE, quienes ya hayan operado en el territorio aduanero y declarado impuesto sobre la renta (ISR), así como las empresas que sean el resultado de una fusión, transformación o adquisición de sociedades que ya hayan declarado ISR; sin embargo, en la práctica será muy difícil comprobar, debido a las debilidades de la Administración Tributaria, que una empresa que actualmente opera en un territorio fuera de los establecidos por la LZEE, se liquide y aparezca como una nueva sociedad para recibir los beneficios, lo que implicaría que el país no reciba inversiones nuevas sino que simplemente se ejecuten relocalizaciones de las inversiones asentadas en otros territorios.

También se debe señalar que de aprobarse la LZEE pondría a competir a territorios dentro de El Salvador de manera asimétrica; asimismo, para poder financiar el gasto público en los municipios que forman parte de la LZEE se tendrá que hacer con el pago de impuestos de los municipios que

no serían parte de la LZEE, lo que en el mediano plazo podría establecer desigualdades territoriales producto de esa decisión.

Como cualquier política pública, uno de los aspectos fundamentales es su evaluación para determinar si ha sido exitosa o no. Como ha sido la constante hasta ahora, El Estado salvadoreño ha otorgado privilegios fiscales sin que los organismos Ejecutivo y Legislativo cuenten con algún tipo de evaluación, rigurosa y pública, que determine su éxito. En la LZEE tampoco se establece una evaluación que permita determinar si una vez implementada dicha iniciativa se está logrando los objetivos; especialmente cuando se propone que los incentivos sean de carácter *ad eternum*.

Aunado a lo anterior, en el tema de transparencia no se establecen mecanismos para publicar los beneficiarios de las ZEE, ni tampoco se establece la cuantificación periódica de la renuncia fiscal que se deriva del otorgamiento de los beneficios fiscales y su publicidad anual por medio de los presupuestos de ingresos y gastos del Estado.

Como lo ha señalado el Icefi en diversas ocasiones el modelo económico implementado desde la década de los noventas ha fracasado, no solo por sus bajas tasas de crecimiento económico, que era su principal premisa, sino porque ha establecido un modelo que genera pobreza y desigualdad. La propuesta de la LZEE lejos de corregir el modelo económico actual, lo profundizaría; provocando por ejemplo que el financiamiento del Estado recaiga en el trabajo y no en el capital y, que el Estado no cuente con los recursos suficientes para superar los factores estructurales que han impedido que El Salvador sea un país competitivo: bajos niveles educativos y de mala calidad, baja infraestructura económica y social, bajos niveles de inversión en I+D+I, por mencionar algunos.

Consideraciones finales:

1. La evidencia empírica cuestiona la eficiencia de los incentivos fiscales para la atracción o formación de inversiones. El pago de impuestos no es un factor crítico determinante para la inversión en muchos países del mundo, y El Salvador no es la excepción. Esto queda evidenciado en los estudios citados, incluyendo encuestas realizadas a empresas salvadoreñas, pequeñas, medianas y grandes.
2. El establecimiento de Zonas Económicas Especiales a nivel mundial demuestra que su crecimiento es difícil de sostener en el tiempo y que el otorgamiento de incentivos fiscales ha tenido una influencia limitada en el éxito de las ZEE. La propuesta de una LZEE evidencia que el gobierno de El Salvador no cuenta con una política adecuada de atracción de inversiones y generación de empleos de calidad. Por el contrario, arrastra en esta materia los mismos errores que administraciones anteriores han cometido al intentar atraer inversiones por medio del sacrificio fiscal, descuidando con ello los factores determinantes para el inversionista: la existencia de bienes y servicios públicos que apuntalen el bienestar social, el conocimiento, la infraestructura adecuada para la producción y el comercio, la seguridad, la justicia y la gobernabilidad democrática.

3. La evaluación sobre la eficiencia de los incentivos fiscales en El Salvador apoyada por el Ministerio de Hacienda y que sirve para justificar la LZEE, contiene deficiencias técnicas que ameritan realizar una nueva evaluación más robusta y técnicamente bien sustentada, para que no genere dudas y contribuya a la confianza con los resultados que se obtengan. Asimismo, el estudio técnico elaborado por el Minec y Proesa, al contener severas deficiencias e incluso datos falsos, no permite tener certeza sobre los costos y beneficios de la implementación de la ZEE en El Salvador.
4. A partir del análisis realizado, el Icefi recomienda que no se apruebe la LZEE hasta que no se cuenten con los estudios técnicos necesarios que permitan informar a la sociedad sobre los costos y beneficios que tendría implementar una medida de esta envergadura.
5. El Icefi vuelve a invitar a los diversos sectores a discutir un acuerdo fiscal integral, en donde una de sus aristas sea cómo mejorar la capacidad de El Salvador para insertarse en la economía mundial, de fomentar la inversión privada y aumentar el empleo; para ello recomienda establecer una política integral de atracción de inversiones y de generación de empleos de calidad, la cual se sustente en los siguientes aspectos: fortalecimiento de la competencia y competitividad del mercado y de la cultura económica, formación de capital humano, eliminación de la pobreza por medio de políticas de protección social y de impulso a la demanda interna, la creación de infraestructura física y social, la lucha contra la corrupción, acceso al crédito productivo, impulso a la investigación, desarrollo e investigación (I+D+I), la seguridad en todas sus dimensiones, y el fortalecimiento del mercado de capitales.

Referencias bibliográficas

Aiyagari, S. Rao. (1994). «*Uninsured Idiosyncratic Risk and Aggregate Saving*», *Quarterly Journal of Economics*, 109(3): pp. 659 – 684.

Arce-Alpizar, G., R. Monge-González y J. Rosales-Tijerino. (2005). «*Cost-Benefit Analysis of the Free Trade Zone System: The Impact of Foreign Direct Investment in Costa Rica*», *OAS Trade, Growth and Competitiveness Studies*, Washington D.C., Oficina de comercio, crecimiento y competitividad, Organización de Estados Americanos, [disponible en: <http://ctrc.sice.oas.org/geograph/central/Monge.pdf>].

Artana, D. e I. Templado. (2015). «La eficacia de los incentivos fiscales: el caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana», Documento para discusión No. IDB-DP-377. Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal.

Asesores y Consultores Internacionales, S. d. (2017). «Consultoría para cuantificar la eficiencia de los incentivos fiscales de El Salvador». San Salvador.

Chamley, Christophe. (1986). «*Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives*», *Econometrica*, 54(3): pp. 607 – 622.

Chirinko, R. y D. Wilson. (2008). «*State Investment Tax Incentives: A Zero-Sum Game?*», Documento de trabajo 2006–47, Banco de Reserva Federal de San Francisco.

Chirinko, R. y D. Wilson. (2010). «*Job Creation Tax Credits and Job Growth: Whether, When, and Where?*», Documento de trabajo 2010–25, Banco de Reserva Federal de San Francisco.

Cirera, X. y Q. Qasim. (2014). «*Supporting Growth-Oriented Women Entrepreneurs: A Review of the Evidence and Key Challenges*», *Innovation, Technology & Entrepreneurship Policy Note*, No. 5, Septiembre 2014, World Bank Group, [disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/301891468327585460/pdf/92210-REPLACEMENT-Supporting-Growth-Oriented-Women-Entrepreneurs-A-Review-of-the-Evidence-and-Key-Challenge.pdf>].

Conesa, J.C., S. Kitao y D. Krueger. (2009). «*Taxing Capital? Not a Bad Idea after All!*», *American Economic Review*, 99(1): pp. 25 – 48.

Cullman, N. y W. Vásquez. (2007). «Incentivos fiscales y su relación con la inversión extranjera en Guatemala y Nicaragua», *Boletín de Estudios Fiscales*, No. 8, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

De Mooij, R. y S. Ederveen. (2003). «*Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research*», *International Tax and Public Finance*, 10, pp. 673 – 693.

Diamond, P. y J. Mirrlees. (1971). «*Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency*», *The American Economic Review*, 61(1): pp. 8 – 27.

Feld, L. y J. Heckmeyer. (2009). «*FDI and Taxation: A Meta-Study*», CESIFO, Documento de trabajo No. 2540.

Gobierno de El Salvador: Minec y Proesa. (2018). «Documento de análisis económico sobre anteproyecto de ley de la zona económica especial de la región sur oriental de El Salvador.» Gobierno de El Salvador: Ministerio de Economía.

Gobierno de El Salvador: Ministerio de Hacienda. (2018). «Marco fiscal de mediano y largo plazo 2018-2028». San Salvador: Gobierno de El Salvador: Ministerio de Hacienda.

Icefi. (2017). «Incentivos Fiscales en Guatemala: ¿cómo transitar de privilegios a políticas efectivas de inversión y empleo?». Guatemala: Icefi

Klemm, A. y S. Van Parys. (2012). «*Empirical evidence on the effects of tax incentives*», *International Tax and Public Finance*, 19(3): pp. 393 – 423.

Mankiw, G. (2000). «*The Savers–Spenders Theory of Fiscal Policy*», *American Economic Review*, 90(2): pp. 120 – 125.

Medina Bermejo, Abelardo. (2016). «La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica», *Boletín de Estudios Fiscales*, No. 18, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

Mutti, X. y X. Grubert. (2004). «*Empirical Asymmetries in Foreign Direct Investment and Taxation*», *Journal of International Economics*, 62(2), pp. 337 – 358.

Wang, J. (2013). «*The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities*», *Journal of Development Economics*, 101, pp. 133 – 147.

Wong, Michael D. y J. Buba. (2017). «*Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts*», Washington D.C., *World Bank Group*.

Zee, H., J. Stotsky y E. Ley. (2002). «*Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries*», *World Development*, pp. 1497 – 1516.

