

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

San Salvador, Centroamérica, octubre 2018

Contenido

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

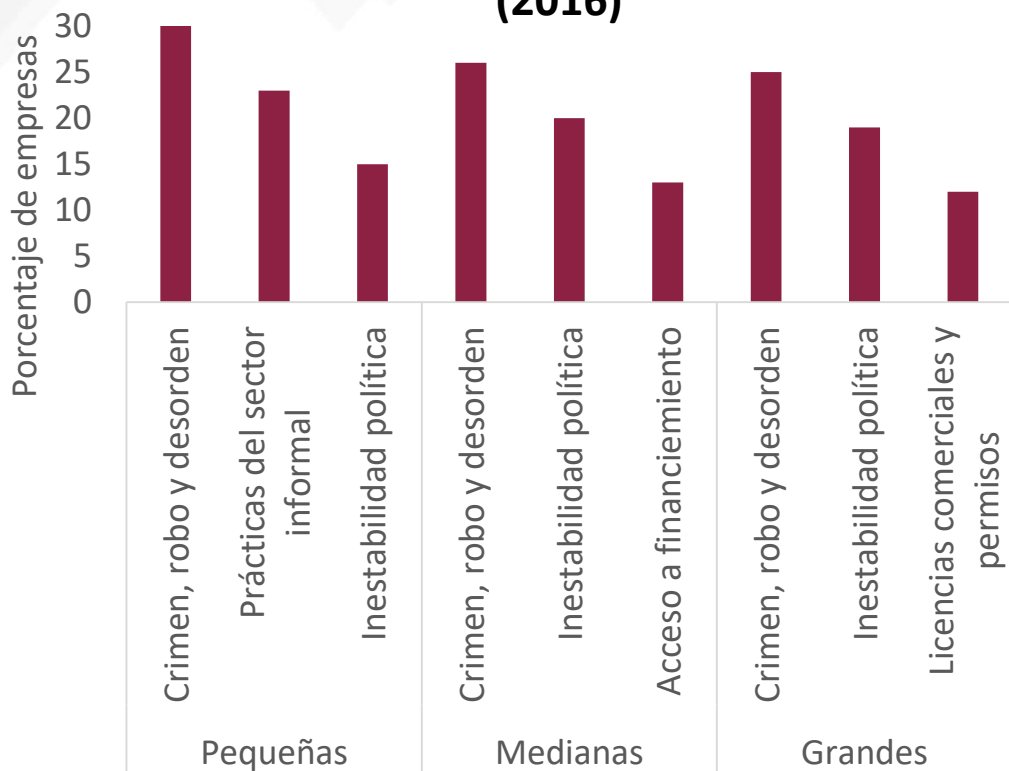
¿Son efectivos los incentivos fiscales para impulsar estrategias de atracción de inversiones?

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 beneficien a la sociedad como un todo.

Las estrategias de promoción de inversiones basadas en el otorgamiento de privilegios fiscales no han producido el efecto económico deseado

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

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



En el Informe de Competitividad Global 2017-2018, del Foro Económico Mundial, los propios empresarios salvadoreños, dijeron que los tres factores más problemáticos para invertir son: **el crimen, la corrupción y la ineficiencia burocrática del Gobierno**

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

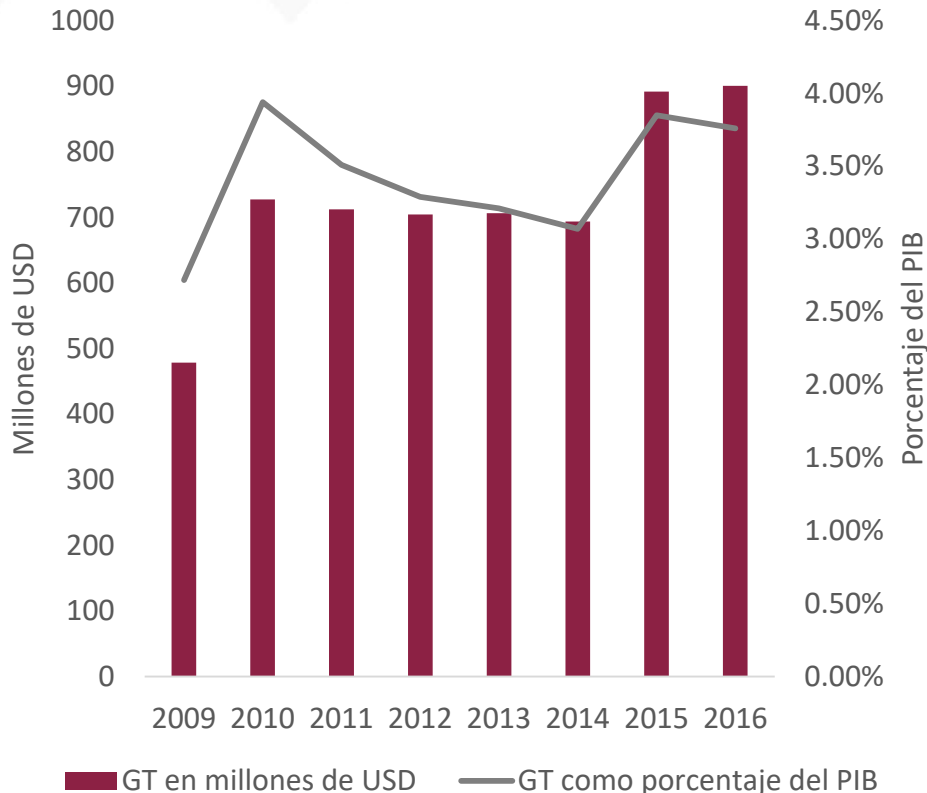
El Salvador ha carecido de una política integral de inversiones. Desde hace varias décadas la apuesta ha sido otorgar incentivos fiscales como el mecanismo principal para atraer la inversión privada

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%

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

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



- 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

¿Cuáles han sido los resultados del otorgamiento de incentivos fiscales 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*»

Evaluación de impacto utilizó un cuasi experimento con series de tiempo interrumpidas (*interrupted time series analysis*) para que sus resultados sean válidos debe haber por lo menos 50 observaciones antes y después de la intervención

«...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.

El punto de corte utilizado para la evaluación es inapropiado para medir la eficiencia de los incentivos fiscales

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

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

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).

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

- Las 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

Un análisis de 346 ZEE en 22 países, 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).

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

- El alcance de esta iniciativa abarca 26 municipios de 3 departamentos del país y 11 actividades.

El desarrollador es una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, autorizada por el Minec para dedicarse a la urbanización, construcción, mantenimiento y desarrollo de polígonos y de la infraestructura complementaria dentro del área de influencia de la ZEE.

Inversión igual o mayor a USD20 millones, 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.

El operador económico es quien se establece y opera una empresa dentro de los polígonos autorizados en las ZEE

Inversión igual o mayor a USD5 millones 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.

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

Exención ISR

Desarrollador: 100% por 25 años.
70% los siguientes 5 años. 0% en adelante

Operador: 100%

Exención impuesto a los dividendos

Desarrollador: 100% hasta por 12 años

Operador: 100% hasta por 12 años. 3 años adicionales (fuera laboral femenina, migrantes retornados o centro de I+D)

Exención impuestos municipales

100% por 25 años
70% los siguientes 5 años
50% en adelante

Exención de impuesto de transferencias de bienes raíces

100%

Exención impuestos a la importación

100% sobre bienes necesarios para realizar actividad autorizada

Ventas gravadas con tasa 0%

Mientras duren operaciones

¿Cuáles serían los principales costos y beneficios de implementar una ZEE en El Salvador?

Por medio de la LAIP 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» Minec/Proesa)

Una de las justificantes: «*Consultoría para cuantificar la eficiencia de los incentivos fiscales de El Salvador*»

Elaboraron un escenario sobre inversiones similares a las potenciales en la ZEE; utilizaron una muestra con proyectos beneficiados por leyes de incentivos fiscales vigentes que cumplieran con el criterio de elegibilidad

El sacrificio tributario anual rondaría los USD64.20 millones para ese año

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

No se considera un análisis de sensibilidad. Un estudio técnico de esta naturaleza no debe presentar un solo escenario, pues hace que la probabilidad de precisión de la estimación sea sumamente baja y, por lo tanto, poco útil para la toma de decisiones.

¿Cuáles serían los principales costos y beneficios de implementar una ZEE en El Salvador?

El Salvador: Municipios beneficiarios de la 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

«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).

Esta afirmación es falsa. Al revisar con detalle los datos citados del FISDL, el promedio nacional de pobreza extrema es de 26.61%, por lo que 18 de los 26 municipios seleccionados no cumplirían ese criterio

¿Cuáles serían los principales costos y beneficios de implementar una ZEE en El Salvador?

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	

- 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
- Díficil fiscalización, especialmente de las mercancías que ingresen a través del Régimen Aduanero Liberatorio
- Procedimiento que viola el rol que la Constitución le otorga al Ministerio de Hacienda.
- Solo se pueden dar relocalizaciones de las inversiones asentadas en otros territorios.
- Competencia entre territorios
- Evaluación y transparencia

¿Cuáles serían los principales costos y beneficios de implementar una ZEE en El Salvador?

El modelo económico implementado desde la década de los noventa 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

- 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.
- 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 sobre los costos y beneficios que tendría implementar una medida de esta envergadura.

- 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.
- Se debe 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.



¡Muchas gracias!

Icefi es miembros de:



Síguenos en:



www.icefi.org