

Asesores y Consultores Internacionales, S.A. de C.V.

# **CONSULTORÍA PARA CUANTIFICAR LA EFICIENCIA DE LOS INCENTIVOS FISCALES DE EL SALVADOR**

---

San Salvador, 2017

# CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>i</b>
<b>CAPITULO 1</b>	<b>1</b>
<b>1.1 MARCO TEÓRICO</b>	<b>1</b>
1.1.1 <i>¿QUÉ SON LOS INCENTIVOS FISCALES?</i>	1
1.1.2 <i>CLASIFICACIÓN DE LOS INCENTIVOS FISCALES</i>	2
1.1.3 <i>IMPACTO EN LOS AGREGADOS MACROECONÓMICOS</i>	8
1.1.4 <i>FACTORES QUE CONDICIONAN LA EFECTIVIDAD DE INCENTIVOS FISCALES</i>	11
1.1.5 <i>ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA LA EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LOS INCENTIVOS FISCALES</i>	12
<b>1.2 MARCO HISTÓRICO</b>	<b>18</b>
1.2.1 <i>ASPECTOS ECONÓMICOS</i>	18
1.2.2 <i>ASPECTOS INSTITUCIONALES</i>	27
<b>1.3 MARCO LEGAL</b>	<b>30</b>
1.3.1 <i>CONTEXTO INTERNACIONAL</i>	30
1.3.2 <i>LEGISLACIÓN SOBRE INCENTIVOS EN EL SALVADOR</i>	33
<b>CAPITULO 2</b>	<b>42</b>
<b>2.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA EL ANÁLISIS DEL DERECHO COMPARADO</b>	<b>42</b>
<b>2.2 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEYES A NIVEL CENTROAMERICANO</b>	<b>43</b>
2.2.1 <i>ZONAS FRANCAS</i>	43
2.2.2 <i>TURISMO</i>	53
2.2.3 <i>SERVICIOS INTERNACIONALES</i>	61

2.2.4	<i>ENERGÍAS RENOVABLES</i>	67
<b>CAPITULO 3</b>		<b>76</b>
<b>3.1</b>	<b>EVALUACIÓN CUANTITATIVA DE LA EFECTIVIDAD DE LOS INCENTIVOS FISCALES</b>	<b>76</b>
3.1.1	<i>METODOLOGÍA</i>	76
3.1.2	<i>RESULTADOS</i>	79
<b>3.2</b>	<b>EVALUACIÓN CUALITATIVA DE LA EFECTIVIDAD DE LOS INCENTIVOS FISCALES</b>	<b>933</b>
3.2.1	<i>METODOLOGÍA</i>	933
3.2.2	<i>RESULTADOS</i>	95
<b>CAPITULO 4</b>		<b>977</b>
<b>4.1</b>	<b>PROPUESTAS DE MEJORA</b>	<b>977</b>
4.1.1	<i>LEY DE ZONAS FRANCAS</i>	98
4.1.2	<i>LEY DE TURISMO</i>	98
4.1.3	<i>LEY DE SERVICIOS INTERNACIONALES</i>	99
4.1.4	<i>LEY DE ENERGÍAS RENOVABLES</i>	99
4.1.5	<i>OTRAS PROPUESTAS PARA LOS CUATRO INCENTIVOS</i>	100
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		<b>1011</b>
<b>ANEXOS</b>		<b>102</b>

# INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente investigación es estudiar si los incentivos tributarios fiscales en El Salvador han generado los resultados para los cuales fueron creados, analizando además cuál ha sido su impacto en la economía salvadoreña. Dicho estudio se focalizará en los incentivos que se implementaron a través de las siguientes leyes: Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización; Ley de Servicios Internacionales; Ley de Turismo; y Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad.

Para ello, se hará una breve reseña normativa de los distintos incentivos fiscales que existen en el país y el contexto en el cual estos fueron implementados. Asimismo, se realizará un análisis normativo comparado de las leyes de incentivos fiscales otorgados por los países centroamericanos que sean similares a los existentes en El Salvador.

En el contexto económico, se estimará cuál ha sido la importancia de cada uno de los incentivos fiscales sobre los diferentes agregados macroeconómicos, su relevancia en la generación de crecimiento económico y su impacto en el gasto tributario originado por su aplicación. Para lo cual, se utilizará un modelo de costo-beneficio que permitirá evaluar la eficiencia de los mismos, comparando las cifras reales de cada uno de los indicadores evaluados contra las proyecciones de estos en caso que las leyes los incentivos fiscales en estudio no se hubiesen implementado en el país.

Adicionalmente se llevarán a cabo entrevistas con los diferentes entes públicos relacionados con la implementación de los incentivos fiscales y con empresarios usuarios de los mismos. Esto se realizará con el objeto de identificar las fortalezas y debilidades del actual programa de incentivos en el país.

Por último, se propondrán recomendaciones de política pública que coadyuven a mejorar la política de incentivos fiscales de las Leyes consideradas, de tal forma que se potencie el alcance de los objetivos perseguidos y el uso de los recursos fiscales.

# CAPITULO 1

## 1.1 Marco Teórico

### 1.1.1 ¿Qué son los incentivos fiscales?

Bajo el creciente proceso de globalización mundial que implicó una mayor apertura comercial, los países en desarrollo se vieron en la necesidad de hacer uso de incentivos fiscales para atraer una mayor inversión extranjera directa (IED) e inversión privada. De acuerdo al Memorándum de Entendimiento de la Comunidad de Desarrollo de África Austral sobre impuestos, se puede definir a los incentivos tributarios como “medidas fiscales utilizadas para atraer inversión de capital local o extranjera a ciertas actividades económicas o áreas particulares en un país” (traducción propia de (Bolnick, 2004)). Stotsk y Zee, adoptan un concepto similar, aclarando que “no toda provisión fiscal aplicada a todo proyecto de inversión constituye un incentivo fiscal ya que se excluyen los incentivos fiscales que se aplican de forma general a todas las inversiones” (traducción propia de (Bolnick, 2004)).

La mayor parte de la literatura define los estímulos fiscales como “beneficios de carácter económico concedidos por la Ley Fiscal al sujeto pasivo de un impuesto con el objeto de tener ciertos fines de interés social” (Aparicio, Bautista, Coria, Cruz, & Tejada, 2013). Los entes que busquen adherirse a estos beneficios deberán cumplir una serie de requisitos económicos y legales que generalmente se resumen en: “a) la existencia de un tributo o contribución a cargo del beneficiario del estímulo; b) una situación especial del contribuyente establecida en abstracto por la disposición legal y que al concretarse da origen al derecho del contribuyente para exigir su otorgamiento; y c) un objeto de carácter parafiscal que consta de un objetivo directo y un objetivo indirecto” (Aparicio, etc., 2013).

Los incentivos fiscales se consideran como instrumentos utilizados para “afectar el comportamiento de los actores económicos a un costo fiscal limitado” (Jiménez & Podestá, 2009); generalmente se aplican con el objeto de lograr un “aumento de la inversión, el desarrollo de regiones atrasadas, la promoción de exportaciones, la industrialización, la generación de empleo, el cuidado del medio ambiente, la transferencia de tecnología, la diversificación de la estructura económica y la formación de capital humano” (Jiménez & Podestá, 2009). La finalidad de estos es entonces “fomentar y desarrollar ciertas actividades o grupos y ayudar a diversos sectores que, por diversos factores políticos y sociales, se han visto

afectados” (Aparicio, etc., 2013). Los estímulos fiscales se consideran beneficios con los cuales se “persigue incentivar a los particulares para encaminar su actividad a ciertas áreas estratégicas; es decir, el estímulo persigue obtener una reacción determinada, y obedecen a intereses económicos o políticos, a los que se les ha reconocido comúnmente como fines extrafiscales o parafiscales” (Aparicio, etc., 2013).

En algunos países las exenciones pueden utilizarse como “una medida temporal cuyo propósito es fomentar la inversión limitando temporalmente un impuesto que por lo general es viable y eficaz” (Heller & M. Kauffman, 1965). Asimismo, dichos beneficios “se caracterizan por alterar la estructura del tributo y tienen como fin promocionar ciertas actividades o beneficiar a ciertos sujetos; su costo fiscal es siempre una merma o postergación de la recaudación ya que estos beneficios implican, desde el punto de vista del Estado Nacional, un gasto fiscal” ((OCDE)). El accionar de los beneficios o incentivos tributarios esta entonces dirigida a “reducir la carga fiscal del contribuyente si cumple, en tiempo y forma, una serie de requisitos establecidos en la legislación fiscal con el fin de conseguir determinados objetivos de política tributaria establecidos por el Gobierno” (Rubio Guerrero, 2010).

Se argumenta que los países en vías de desarrollo requieren los incentivos fiscales para “compensar el costo extra que supone para los inversores extranjeros hacer negocios en los países en desarrollo, que presentan significativas carencias en los factores no tributarios”, pues, “en la actual economía global, caracterizada por una alta movilidad del capital, es necesario ofrecer una tasa efectiva de tributación baja para atraer la inversión externa (y evitar la fuga del ahorro interno)” (Roca, 2010). En general, el procedimiento para las reducciones de la tributación sobre el capital para la atracción de inversión extranjera es conocida como competencia tributaria, la cual según Bucovetsky y Wilson “supone una perfecta movilidad del capital para las pequeñas economías abiertas –la oferta de capital es infinitamente elástica-, por lo que se recomienda para estas economías no gravar los ingresos del capital” (Roca, 2010).

### **1.1.2 Clasificación de los Incentivos Fiscales**

Dentro de literatura se establecen diferentes clasificaciones de incentivos fiscales. De forma esquemática se pueden dividir en: “a) exención, figura mediante la cual se libera de obligaciones a causantes de las contribuciones, que se ubiquen en una situación concreta definida por la propia Ley que establece la contribución; b) no causación que significa que en el

hecho imponible de la contribución no está contemplando la actividad que se busca incentivar y de esta manera será una actividad libre de carga tributaria; c) deducciones que es la posibilidad que el legislador crea de reducir una base gravable de una contribución; y crédito o acreditamientos, que se crea con el propósito de aplicar al impuesto a pagar un monto de reducción” (Aparicio, etc., 2013).

Otros autores, como Arrijo Vizcaíno, clasifican los estímulos fiscales en:

<b>CLASIFICACIÓN</b>	<b>TIPO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
<i>Según la naturaleza del beneficio</i>	<i>Objetivos</i>	Aquellos que se establecen en función de ciertas cualidades y características de la actividad económica que se desea beneficiar.
	<i>Subjetivos</i>	Otorgados en atención a ciertas cualidades y características del sujeto beneficiado.
<i>Según su duración</i>	<i>Permanentes</i>	Aquellos que están en vigor por tiempo indefinido, es decir, subsisten mientras no se modifique la Ley que los otorga.
	<i>Transitorios</i>	Son aquellos en los que el propio ordenamiento legal que los establece señala de antemano el tiempo durante el cual estarán en vigor.
<i>Según su cobertura</i>	<i>Relativos</i>	Relativos porque, en primer lugar, no eliminan totalmente la carga tributaria, sino que tan solo la reducen porcentualmente y en segundo término, porque no suprimen las obligaciones fiscales secundarias.
<i>Según su aplicación</i>	<i>Generales</i>	Se otorgan para hacerse efectivos contra cualquier impuesto o cargo al beneficiario
	<i>Específicos</i>	Se otorgan para hacerse efectivos contra un tributo específico
<i>Según su ámbito</i>	<i>Federales y locales</i>	En función de su ámbito de competencia.
	<i>Interconstituidos</i>	Establecidos en cada Ley de impuestos, por lo que, al ser autoaplicativos, no requieren de una disposición

<b>CLASIFICACIÓN</b>	<b>TIPO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
		adicional o reglamentaria, ya que cualquier contribuyente que se encuentre en el supuesto concreto que la Ley prevé para su aprovechamiento, podrá aplicarlo en su favor.

Fuente: Elaboración en base a información de(Aparicio, Bautista, Coria, Cruz, & Tejada, 2013)

Los incentivos pueden además catalogarse en: “a) exenciones de diversos impuestos directos e indirectos y b) tratamientos especiales, generalmente bajo el impuesto sobre la renta o sobre utilidades, que reducen los costos de inversión a través de beneficios de reinversión o de depreciación. Las medidas comprendidas dentro de estas dos grandes categorías pueden ser aplicadas tanto por separado como conjuntamente” (Heller & M. Kauffman, 1965).

Tanzi y Zee clasifican los incentivos fiscales según el beneficio otorgado, de la siguiente manera:

<b>TIPO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
<b>MORATORIAS FISCALES</b>	<p><u>Concepto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Consisten en la exención del pago de impuestos por un período determinado.</li> </ul> <p><u>Inconvenientes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Al eximirse las utilidades independientemente de su magnitud, las moratorias fiscales tienden a favorecer a inversiones con un alto rendimiento esperado y que se habrían realizado aún en ausencia de incentivos.</li> <li>✓ Pueden propiciar la elusión fiscal ya que las empresas gravadas pueden establecer relaciones económicas con las empresas exentas, trasladándoles utilidades mediante un sistema de precios de transferencia.</li> <li>✓ Potencial de abuso de prorrogar las moratorias indefinidamente, al transformar la inversión efectuada en una inversión nueva.</li> <li>✓ Tienen un sesgo por proyectos de corto plazo que no suelen ser tan beneficiosos para la economía como los proyectos a largo plazo.</li> </ul>

TIPO	DESCRIPCIÓN
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La transparencia es escasa en términos de recaudación sobre el costo fiscal.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><i>DESGRAVACIÓN Y CRÉDITOS TRIBUTARIOS POR INVERSIÓN</i></p>	<p><u>Concepto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Son instrumentos con mejor enfoque que las moratorias para promover ciertos tipos de inversión y su costo en términos de recaudación es mucho más transparente y fácil de controlar. Un sistema de desgravaciones por inversión puede administrarse de la misma manera que los créditos tributarios.</li> </ul> <p><u>Inconvenientes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tienden a distorsionar la elección de activos de capital favoreciendo a los de vida corta ya que se dispone de una desgravación o un crédito nuevo cada vez que se reemplaza un activo.</li> <li>✓ Las empresas beneficiarias pueden intentar abusar del sistema vendiendo y comprando los mismos activos para reclamar múltiples desgravaciones o créditos o actuando como agente comprador de empresas que no tengan derecho a recibir el incentivo. El sistema debe incorporar salvaguardas para minimizar estos riesgos.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><i>DEPRECIACIÓN ACELERADA</i></p>	<p><u>Concepto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Son instrumentos que presentan menos deficiencias que la moratoria fiscal y todas las ventajas de la desgravación o los créditos tributarios, sin los inconvenientes de estos últimos. Dado que acelerar la depreciación de un activo no aumenta su depreciación más allá de su costo original, la distorsión que se produce a favor de los activos de corto plazo es reducida.</li> </ul> <p><u>Ventajas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dado que acelerar la depreciación de un activo no aumenta su depreciación más allá de su costo original, la distorsión que se produce a favor de los activos de corto plazo es reducida.</li> <li>✓ Es menos costosa ya que los ingresos tributarios que no se perciben en los primeros años (en relación con una tasa de depreciación no acelerada) se recuperan por lo menos de forma parcial en los años subsiguientes de la vida útil del bien.</li> </ul>

<b>TIPO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Si la aceleración se concede sólo con carácter temporal, puede inducir a que la inversión crezca sustancialmente a corto plazo.</li> </ul>
<i>SUBSIDIOS A LA INVERSIÓN</i>	<p><u>Concepto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Son instrumentos que proveen recursos públicos para inversiones privadas. Tienen la ventaja de facilitar la focalización.</li> </ul> <p><u>Inconvenientes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Significan un desembolso directo e inmediato para el gobierno y se benefician tanto las inversiones rentables como las no viables, lo que redundaría en un pobre nivel de eficiencia del incentivo.</li> </ul>
<i>INCENTIVOS TRIBUTARIOS INDIRECTOS</i>	<p><u>Concepto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tipo de incentivo que funciona de forma parecida a la exención del Impuesto del Valor Agregado (IVA) en la compra de materias primas y bienes de capital o la exención de las importaciones de materias primas y bienes de capital del pago de aranceles.</li> </ul> <p><u>Inconvenientes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Son susceptibles de abuso y su utilidad es dudosa.</li> <li>✓ Su dificultad radica en asegurar que las compras exentas se utilicen en la forma en que lo prevén los incentivos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración en base a información encontrada en (Cullman & Vásquez, 2007).

Tradicionalmente los incentivos que han sido utilizados en América Latina son:

<b>TIPO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
<i>VACACIONES TRIBUTARIAS (TAX HOLIDAYS)</i>	<p><u>Concepto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Exoneración temporal de impuestos, particularmente del impuesto sobre la renta empresarial, a determinadas empresas o inversiones.</li> </ul> <p><u>Posibles efectos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Generan oportunidades de evasión y/o elusión, manipulando los precios de transacciones entre empresas relacionadas.</li> <li>✓ Habitualmente poco transparentes porque los beneficiarios no tienen obligación de presentar la declaración jurada tributaria o lo hacen en forma incorrecta, por lo que no se puede contar con una rigurosa evaluación del gasto tributario implícito.</li> </ul>

TIPO	DESCRIPCIÓN
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Distorsiones en la asignación de recursos o la renuncia fiscal suele ser significativa y, por tanto, las empresas no ven creíble que se mantenga en el largo plazo, lo que incentiva las inversiones “fáciles de abrir-fáciles de cerrar”.</li> <li>✓ Atraen a las empresas que pueden reaccionar muy rápidamente a la desaparición del beneficio trasladándose a otros países (<i>footloosefirms</i>).</li> <li>✓ Incentiva el desvío de rentas (comportamientos de <i>rentseeking</i>).</li> <li>✓ Se suele afirmar que los <i>taxholidays</i> son valorados por las empresas porque les permiten no tener que relacionarse con administraciones tributarias corruptas y/o ineficientes.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>TASA REDUCIDA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL</b></p>	<p><u>Concepto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reducen la tasa del impuesto sobre la renta empresarial para determinados sectores, actividades o empresas.</li> </ul> <p><u>Posibles efectos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Abren oportunidades de planificación fiscal, trasladando utilidades desde empresas gravadas a la tasa general a empresas relacionadas gravadas a la tasa reducida (precios de transferencia internos).</li> <li>✓ Pueden originar problemas de tributación internacional que los acuerdos de cooperación suelen rechazar.</li> <li>✓ Pueden originar problemas de falta de transparencia y discrecionalidad en su concesión.</li> <li>✓ Ocasionan distorsiones en la asignación de recursos o pueden sesgar la asignación de recursos hacia los sectores favorecidos.</li> <li>✓ Incentivan las inversiones de corto plazo, las de bajos costos hundidos y origina comportamientos de <i>rentseeking</i>.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>DEDUCCIÓN POR INVERSIÓN (INVESTMENT ALLOWANCE)</b></p>	<p><u>Concepto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Deducción de la base imponible del impuesto sobre la renta empresarial de una fracción de la inversión. El valor del beneficio es, por tanto, el producto de la deducción por la tasa del impuesto.</li> </ul> <p><u>Posibles efectos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Implementación sencilla (automática) y transparente.</li> <li>✓ Elimina la posibilidad de fuertes distorsiones en la asignación de</li> </ul>

TIPO	DESCRIPCIÓN
	<p>recursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aunque es relativamente sencilla de administrar, la deducción por inversión abre oportunidades de abuso a través de compras-recompras falsas de activos o de compras de activos para empresas no alcanzadas por el incentivo.</li> <li>✓ Incentivan las inversiones en bienes de capital de corta vida útil.</li> </ul>
<p><i>CRÉDITO FISCAL POR INVERSIÓN</i></p>	<p><u>Concepto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Deducción de una fracción de la inversión de la deuda tributaria por el impuesto sobre la renta empresarial. El exceso de la deducción sobre el impuesto a pagar puede perderse, utilizarse en los siguientes ejercicios o ser reembolsado, dependiendo de la legislación.</li> </ul> <p><u>Posibles efectos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Si el impuesto sobre la renta empresarial tiene una tasa única, el crédito fiscal por inversión es equivalente a la deducción por inversión. En consecuencia, las observaciones realizadas para la deducción por inversión son en general válidas para el crédito fiscal por inversión.</li> </ul>
<p><i>DEPRECIACIÓN ACELERADA</i></p>	<p><u>Concepto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Consiste en otorgar un cronograma de depreciación más rápido para determinadas inversiones o sectores. Es decir, la tasa de depreciación fiscal es superior a la de depreciación económica.</li> </ul> <p><u>Posibles efectos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Favorecen las inversiones intensivas en capital.</li> </ul>

Fuente: Elaboración en base a información encontrada en (Roca, 2010).

### **1.1.3 Impacto en los agregados macroeconómicos**

Como se mencionó anteriormente la finalidad de los incentivos fiscales es “la de fomentar el empleo, la inversión en actividades industriales prioritarias, el desarrollo regional” (Aparicio, etc., 2013), es decir, propiciar un mayor crecimiento de los principales agregados económicos. Además, se asume que considerando las condiciones de competencia entre los países en desarrollo, es necesario ofrecer al inversionista incentivos para atraer una mayor inversión con efectos multiplicadores, es decir la adopción de incentivos se centra en “la premisa de que si se

otorgan beneficios impositivos se inducirá a los inversionistas nacionales o extranjeros bien a iniciar actividades que de otra manera no se iniciarían, o a incrementar sus inversiones en empresas ya existentes” (Heller & M. Kauffman, 1965).

La teoría señala que las decisiones de los inversionistas consideran a los impuestos como un impedimento o dificultad para poder invertir. Por lo que, “los incentivos fiscales hacen atractivas las inversiones que no son muy prometedoras, ya que permiten una rápida recuperación del capital invertido y mayores tasas de rendimiento. Estimulan la reinversión, al poner a disposición del causante los fondos para ese fin que, de otra manera, no estarían disponibles” (Heller & M. Kauffman, 1965). Los incentivos también se consideran como estímulos indirectos a la inversión, ya que reflejan el ambiente que el inversionista podrá encontrar en el país, asimismo por su valor publicitario atrae “la atención del inversionista extranjero hacia el país y lo convierte en un lugar deseable para invertir, los incentivos mejoran el ambiente para la inversión, tanto para el inversionista nacional como para el extranjero, al poner de manifiesto la actividad favorable del gobierno hacia la inversión privada” (Heller & M. Kauffman, 1965).

Debido a la falta de evidencia empírica por la escasez de información, las opiniones sobre la efectividad de los incentivos fiscales son bastante variadas y poco conclusas, autores como Alesina han concluido que el gasto público es más eficiente e importante para poder estimular una mayor inversión. Goolsbee, por su parte, “argumenta que los incentivos fiscales tienden a favorecer a los fabricantes de bienes de capital en vez de estimular la inversión. En otras palabras, un incremento en la demanda de inversión introducido por los incentivos fiscales hace que los precios de los bienes de capital aumenten” (Cullman & Vásquez, 2007).

Los enfoques neoclásicos argumentan que “la tributación influye en el costo del capital y éste es el principal determinante del nivel de inversiones” (Roca, 2010). Por lo cual, las disminuciones en el costo de capital atraen una mayor inversión privada “aliviando las restricciones de liquidez que enfrentan las empresas e incrementando sus flujos de caja” (Jiménez & Podestá, 2009). El uso de incentivos fiscales, sin embargo, distorsiona la asignación de recursos ya que muchas empresas dejan de pagar impuestos y por lo tanto son menos los recursos que el Estado tiene disponibles para invertir en la sociedad, además pueden “contribuir a la generación de inequidades horizontales (empresas o productores equivalentes que enfrentan condiciones fiscales diferentes) y distorsiones en el sistema tributario, entre otros problemas importantes” (Cullman & Vásquez, 2007). Sin embargo, estas distorsiones son defendidas “argumentando

que son más que compensadas por las externalidades positivas, si atrae inversiones que de otro modo no se harían o si es el modo de compensar a los inversores por el adverso clima de negocios del país” (Roca, 2010).

Algunos autores resaltan dentro de los beneficios relacionadas con nuevas inversiones, una mayor “investigación y desarrollo, transferencias de tecnología a otros sectores de la economía y aumento de la calidad de la fuerza de trabajo. Además, si la inversión no se hubiese realizado en ausencia de los beneficios tributarios, podría tener un efecto positivo en la recaudación, porque el impacto directo en la misma (gasto tributario) sería nulo y, a través de efectos indirectos positivos sobre el empleo y el nivel de la actividad de otras empresas, podría generar recursos tributarios adicionales” (Roca, 2010). Asimismo, se destaca que “las inversiones inducidas aumentarán claramente los ingresos procedentes de los impuestos al consumo, la propiedad, el ingreso personal y otros gravámenes, al igual que otros impuestos sobre utilidades, a través de sus efectos sobre los sueldos, salarios y otros ingresos” (Heller & M. Kauffman, 1965).

Por otra parte, el uso de incentivos fiscales genera una pérdida en el ingreso fiscal, lo cual se define como “la reducción en los impuestos pagados cuando se permite una depreciación acelerada o se otorgan otros incentivos, suponiendo que las firmas no utilizan parte alguna de estos fondos para aumentar sus gastos de inversión” (Heller & M. Kauffman, 1965). El establecimiento de incentivos fiscales genera un detrimento de los ingresos del Estado ya que causa una disminución en los recursos percibidos, lo cual implica que los mismos se tendrían que recuperar “a través del establecimiento de cargas impositivas adicionales en otros puntos de la economía” (Heller & M. Kauffman, 1965). Asimismo, en los países en vías de desarrollo generalmente “los gastos del gobierno para proyectos necesarios de capital fijo tienen mayores probabilidades de reducirse por falta de ingresos fiscales”, y además “las reducciones en los impuestos en un sector, cualesquiera que sean sus ventajas no se igualan fácilmente con aumentos de impuestos en otros sectores” (Heller & M. Kauffman, 1965).

Otras de las posibles repercusiones que la literatura resalta sobre los incentivos fiscales es el hecho que la inversión que se promueve reduce “la participación en el mercado de las empresas ya instaladas (*crowdingout*) y, con ello, disminuirá la recaudación proveniente de las mismas”, asimismo, los incentivos podrían generar oportunidades de “evasión, elusión, incentivos a comportamientos de desvío de rentas (*rentseeking*) e, incluso, corrupción de la

Administración Tributaria” (Roca, 2010). Conjuntamente, el uso de incentivos implicar un control administrativo sobre las empresas beneficiarias, lo cual podría absorber numeroso y calificado personal técnico con lo que la Administración Tributaria, de recursos escasos en los países en desarrollo, estará descuidando la fiscalización del sistema tributario general” (Roca, 2010).

#### **1.1.4 Factores que condicionan la efectividad de incentivos fiscales**

La evidencia empírica señala que para que exista un resultado efectivo de las políticas de incentivos tributarios es necesario que existan factores como: a) estabilidad política y económica; b) seguridad jurídica; c) existencia de mano de obra calificada; d) buen nivel de infraestructura; y e) cierta apertura comercial. La evidencia muestra que para los países en desarrollo, los incentivos fiscales han “tenido una influencia limitada en las decisiones de inversión de las empresas, siendo solamente más relevantes en aquellos casos en que las empresas se encuentren en el margen” (Jiménez & Podestá, 2009). Asimismo, se ha encontrado que existen otros factores que influyen en la atracción de nuevas inversiones tales como: a) los juicios del inversionista acerca del mercado presente y potencial; b) la disponibilidad más o menos adecuada de crédito, materias primas, mano de obra, energía eléctrica, transportes, servicios de distribución, técnicos calificados y personal directivo; y c) las posibilidades de una inestabilidad política o monetaria (Heller & M. Kauffman, 1965).

Un estudio realizado por Braga y Cardoso en el 2004 en 38 países en desarrollo y 10 países desarrollados, encontró que “las variables relacionadas al tamaño del mercado, tales como el Producto Nacional Bruto (PNB), la apertura comercial y la tasa de crecimiento del PIB son los determinantes más importantes de la IED” (Cullman & Vásquez, 2007). Se ha encontrado también que otros factores que determinan la atracción de inversión son la escolaridad, clima de negocios, niveles de corrupción y la estabilidad macroeconómica. En otras palabras, existe un importante grupo de elementos no fiscales que inciden en las decisiones de los inversionistas.

Toft establece que la decisión del inversionista se realiza en dos pasos: en primera instancia selecciona una “lista corta” de países viables para invertir, selección en la cual se presta poca atención a los aspectos tributarios; y en el segundo paso se comparan las localizaciones viables y, si hay similitud en los factores no tributarios, la tributación puede jugar un papel relevante en la decisión final” (Roca, 2010).

Por otra parte, la implementación de una disposición de incentivos fiscales implica la construcción de una “discriminación selectiva entre los diversos beneficiarios, y el ajuste de los beneficios a sus circunstancias particulares”, para lo cual es necesario contar con un grupo de “administradores expertos y con suficiente experiencia a los que se puedan otorgar amplias facultades discrecionales para aplicar las disposiciones según su criterio, de acuerdo con las necesidades prevaecientes de desarrollo” (Heller & M. Kauffman, 1965). Es decir una administración con personal suficiente y que además tenga las cualificaciones necesarias para cumplir sus funciones, entre las cuales se destaca el seguimiento y evaluación de los incentivos fiscales impulsados y el funcionamiento adecuado de la Ley, ya que la incapacidad para el cumplimiento de sus funciones “puede provocar todos los resultados inconvenientes que acarrea la asignación arbitraria o injusta de preferencias impositivas y ocasionar una grave pérdida de ingresos fiscales” (Heller & M. Kauffman, 1965). Es fundamental entonces contar con “una burocracia altamente calificada e incorruptible realice los procesos de selección y concesión” (Roca, 2010). El éxito de esta política también requiere que los incentivos se integren “dentro de un sistema institucional con un programa de desarrollo más general en donde se identifican, establecen y reforman las prioridades del desarrollo” (Heller & M. Kauffman, 1965).

Otros autores agregan además que para que los incentivos fiscales no empeoren el clima de negocios en un país, es necesario: a) establecer un techo al monto del gasto tributario asociado a los incentivos fiscales, que debería ser aprobado anualmente con el presupuesto; b) beneficios tributarios que contribuyan a la estabilidad y simplicidad del sistema tributario; c) simplicidad en el sistema tributario y su administración; d) evitar incentivos fiscales que contribuyan a debilitar las finanzas públicas; y e) evadir conceder beneficios tributarios que presionen la apreciación del tipo de cambio (Roca, 2010).

#### ***1.1.5 Elementos conceptuales para la evaluación de la efectividad de los incentivos fiscales***

Para poder estudiar los incentivos fiscales, es necesario tomar en consideración: a) combinaciones de incentivos ofrecidas; b) empresas que pueden hacerse acreedoras del alivio impositivo; c) clases, extensión y duración de beneficios ofrecidos; y d) la variación del valor de estos beneficios ofrecidos para los inversionistas de un país a otro (Heller & M. Kauffman, 1965). Asimismo, para analizar el efecto que los incentivos fiscales tienen sobre la inversión, es

necesario hacer uso de algún tipo de tasa impositiva efectiva, que represente de alguna forma la estructura del sistema fiscal. Mooji y Ederveen, indican que las tasas utilizadas en los estudios se clasifican en tres tipos: 1) Tasas impositivas promedio; 2) Tasas impositivas efectivas marginales (TIEM) la cual mide la diferencia entre los retornos a la inversión antes y después del pago de impuestos. Así, la TIEM representa el efecto de los incentivos fiscales sobre las decisiones marginales de inversión; y 3) Tasas impositivas efectivas promedio (TIEP) también basada en los códigos tributarios, la cual mide la diferencia entre los retornos de proyecto de inversión antes y después de impuestos, donde el proyecto de inversión sí puede rendir alguna renta económica. El uso de la TIEP parece ser propicio cuando las inversiones son abruptas y esporádicas (no continuas) y cuando existe competencia imperfecta (Cullman & Vásquez, 2007).

Tokman recomienda que una vez que se haya otorgado el beneficio tributario, se debe realizar la evaluación del mismo tomando en consideración: “a) efectividad; b) eficiencia; y c) eficiencia relativa. La efectividad mide la variación de la(s) variable(s) objetivo atribuible directamente al beneficio tributario, es decir, una vez aislados los efectos de otras variables. La efectividad, entonces, está asociada a los beneficios del incentivo. Por su parte, la eficiencia compara los beneficios y los costos del incentivo. Un beneficio tributario será costo-eficiente si los beneficios que de él se derivan superan a los costos que supone. Asimismo, se debería analizar la eficiencia relativa del beneficio tributario, es decir, constatar que otros instrumentos de política no sean más costo-eficientes” (Roca, 2010).

En ese sentido, aunque puede resultar complicado estimarlo es necesario determinar si las nuevas inversiones se hubieran realizado o no, en el caso que los beneficios tributarios no existieran. Para ello Bolnick plantea un cuadro de doble entrada que ilustra las posibles combinaciones de tasas internas de retorno financiero (privadas) y las tasas internas de retorno económico (social):

		TIR Económica	
		Alta	Baja
TIR FINANCIERA	Alta	<i>Celda 1</i> - Proyecto socialmente bueno - Incentivo fiscal redundante	<i>Celda 2</i> - Proyecto socialmente malo - Incentivo fiscal redundante
	Baja	<i>Celda 3</i> - Proyecto socialmente bueno - Incentivo fiscal efectivo	<i>Celda 4</i> - Proyecto socialmente malo - Incentivo fiscal efectivo

Bolnick, concluye que:

- Los proyectos con alta tasa TIR financiero (celdas 1 y 2) no son candidatos a recibir incentivos fiscales porque se llevarían a cabo aún sin los mismos, con lo que los beneficios tributarios resultarían redundantes.
- Tampoco serían candidatos a recibir beneficios los proyectos con baja tasa de retorno financiero y baja tasa de retorno económico (celda 4) dado que, por esta última, tendrían muy pocos o ningún beneficio para la economía.
- Por tanto, sólo los proyectos con baja tasa de retorno financiera y alta tasa de retorno económica calificarían para recibir incentivos fiscales” (Roca, 2010).

Algunos autores hacen al hablar sobre incentivos fiscales hacen referencia a los indicadores de efectividad y eficiencia del gasto tributario, entre los cuales se destacan:

- a) Análisis econométricos: con los cuales se busca estimar el impacto de las variables tributarias en la IED y/o en la formación bruta de capital privado; calculando la elasticidad o el nivel de respuesta entre los cambios de ambas variables. Asimismo, se puede evaluar la relación entre los beneficios tributarios y las diferentes variables macroeconómicas.
- b) Encuestas Empresariales: se busca conocer cuál es la opinión empresarial sobre la efectividad que ellos consideran tienen los incentivos fiscales. Existen estudios como las encuestas realizadas por el Banco Mundial a empresarios de 122 países que determinan los principales obstáculos para hacer negocios (Roca, 2010).

### Principales obstáculos para hacer negocios

País	Principales obstáculos para hacer negocios				
	1er.	2do.	3ero.	Tasas Impositivas	Administración Tributaria
Argentina	Inestabilidad Política, 16.5%	Acceso al financiamiento (disponibilidad y costo), 15.7%	Regulaciones Laborales, 15.4%	Top 4, 14.5%	Top 8, 4%
Bolivia	Inestabilidad Política, 30.3%	Prácticas anti-competitivas o informales, 28.1%	Corrupción, 8%	Top 6, 3.6%	Top 7, 3.5%
Chile	Prácticas anti-competitivas o informales, 18.5%	Electricidad, 15.3%	Delitos, robo y desorden, 14.3%	Top 8, 4.5%	Top 12, 1.4%
Colombia	Prácticas anti-competitivas o informales, 34.6%	Delitos, robo y desorden, 12.9%	Tasas impositivas, 12.5%	Top 3	Top 9, 2.7%
Ecuador	Inestabilidad Política, 28.4%	Corrupción, 18.3%	Acceso al financiamiento (disponibilidad y costo), 14.2%	Top 12, 2.2%	Top 11, 2.3%
<b>El Salvador</b>	<b>Delitos, robo y desorden, 31.3%</b>	<b>Prácticas anti-competitivas o informales, 15.3%</b>	<b>Corrupción, 13.3%</b>	<b>Top 6, 5.9%</b>	<b>Top 13, 0.8%</b>
Guatemala	Prácticas anti-competitivas o informales, 21-%	Delitos, robo y desorden, 20%	Inestabilidad Política, 10.1%	Top 7, 6.6%	Top 12, 2.1%
Honduras	Acceso al financiamiento (disponibilidad y costo), 19.2%	Corrupción, 19.2%	Delitos, robo y desorden, 15.6%	Top 10, 3.9%	Top 6, 7.1%
México	Prácticas anti-competitivas o informales, 19%	Corrupción, 17.9%	Tasas impositivas, 10.6%	Top 3	Top 7, 7.5%
Nicaragua	Inestabilidad Política, 26%	Acceso al financiamiento (disponibilidad y costo), 17.3%	Electricidad, 16.6%	Top 10, 1.4%	Top 11, 1.3%
Panamá	Electricidad, 30.6%	Tasas impositivas, 14.6%	Corrupción, 10.8%	Top 2	Top 10, 2.8%
Paraguay	Prácticas anti-competitivas o informales, 25.8%	Acceso al financiamiento (disponibilidad y costo), 21%	Corrupción, 14.9%	Top 13, 1.3%	Top 12, 1.6%
Perú	Prácticas anti-competitivas o informales, 22.1%	Administración impositiva, 17.9%	Inestabilidad política, 17%	Top 5, 7.7%	Top 2
Uruguay	Prácticas anti-competitivas o informales, 32.4%	Tasas impositivas, 20.5%	Acceso al financiamiento (disponibilidad y costo), 12%	Top 2	Top 8, 2.8%
Venezuela	Fuerza de trabajo con educación inadecuada, 29.2%	Delitos, robo y desorden, 27.9%	Corrupción, 10%	Top 13, 1.2%	Top 7, 4.1%

Fuente: EnterprisesSurveys, Banco Mundial, (Roca, 2010).

Los resultados de la encuesta señalan que en ningún caso las tasas impositivas son consideradas como uno de los principales obstáculos para hacer negocios. Las prácticas anticompetitivas o informales, la corrupción, las dificultades de acceso al financiamiento y la inestabilidad política son los factores más citados entre los primeros tres obstáculos para hacer negocios. Las encuestas a pesar de ser una herramienta subjetiva, reflejan las percepciones y las razones de como los empresarios toman sus decisiones para invertir (Roca, 2010).

Por otra parte, Caiumi, recomienda una guía útil para evaluar la efectividad de los incentivos fiscales: i) ¿los beneficios son consistentes con los objetivos perseguidos?, ii) ¿cuánto insumos se agregaron como consecuencia de la política pública?, iii) ¿cuál fue el impacto en los productos objetivo de la política (empleo, inversión, crecimiento, bienestar)?, iv) ¿cambió el comportamiento de las empresas como consecuencia de los incentivos?, ¿fue permanente o transitorio el cambio? (Artana & Templado, 2015).

Otros autores recomienda el uso del análisis costo-beneficio social de los beneficios tributarios, el cual valúa el producto generado y los insumos y factores utilizados por el proyecto a los precios sociales (“precios sombra”), estos difieren de los precios privados (o de mercado) ya que contemplan la existencia de distorsiones (impuestos, cuotas), externalidades, etc. El evaluador social contempla que el precio sombra del capital y el trabajo puede, en algunos casos, ser diferente al de mercado. (Artana & Templado, 2015).

Dentro de los estudios realizados a lo largo de los años para medir la efectividad de los incentivos fiscales se encuentran:

<b>AUTORES</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL ESTUDIO</b>	<b>RESULTADOS ALCANZADOS</b>
Klemm y Van Parys (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Analizan la eficacia relativa de las reducciones en la alícuota del impuesto a la renta de las empresas en comparación con “vacaciones tributarias” o deducciones especiales asociadas a la inversión en países en desarrollo.</li> <li>✓ Testean la existencia de competencia fiscal de los incentivos mediante el control de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Los países reaccionan a los cambios en las tasas del impuesto a la renta o en la generosidad de las “vacaciones tributarias” concedidas por otros países, pero no a los créditos fiscales.</li> <li>✓ Las rebajas de la tasa del impuesto o la extensión por 10 años de “vacaciones tributarias” aumentan la</li> </ul>

<b>AUTORES</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL ESTUDIO</b>	<b>RESULTADOS ALCANZADOS</b>
	<p>las características particulares de cada país con diversas variables macroeconómicas (PIB per cápita, apertura de la economía, población y consumo del gobierno).</p>	<p>inversión extranjera en un 0,3% y un 0,7% del PIB, respectivamente, pero los créditos fiscales no la mejoran.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Los autores no encuentran evidencia de que alguno de los tres incentivos aumente la inversión privada.</li> <li>✓ En ambientes de baja calidad institucional se requiere algo más que incentivos para animar la inversión.</li> </ul>
<p>Van Parys y James (2010)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Analizan el impacto de los incentivos fiscales al turismo otorgados en el Caribe durante el período 1997-2007.</li> <li>✓ Hacen un análisis de “diferencias en diferencias” (<i>diff in diff</i>) enfocado en la inversión, controlando por otros factores que puedan haber influido en la inversión en turismo.</li> <li>✓ Realizan un análisis de panel con efectos fijos por país lo que, les permite evaluar el impacto no solo entre países sino también dentro de cada país.</li> </ul>	<p>La inversión en turismo en Antigua y Barbuda (donde las exenciones en el impuesto a la renta se extendieron de 5 a 25 años) aumentó y mucho más que en los otros seis países del estudio.</p>
<p>Bondonio y Greenbaum (2007)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Evaluaron el impacto sobre el empleo, la inversión y las ventas de los incentivos otorgados a empresas radicadas en zonas francas de 11 estados estadounidenses tratando de explotar las diferencias que existen en los incentivos otorgados.</li> <li>✓ Analizan las empresas que nacen y las que han desaparecido, lo cual les permitió indagar más a fondo los resultados encontrados por estudios anteriores.</li> <li>✓ La magnitud de los incentivos se estima como la diferencia de la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Las estimaciones muestran que el impacto positivo de las empresas nuevas sobre el empleo es compensado por empresas que cierran o abandonan la zona franca.</li> <li>✓ La evidencia sugiere que lo que se logra es la creación de empleos de baja calificación.</li> </ul>

<b>AUTORES</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL ESTUDIO</b>	<b>RESULTADOS ALCANZADOS</b>
	tasa de retorno con y sin incentivos dentro de un mismo estado.	

Fuente: Elaboración en base a información encontrada en (Artana & Templado, 2015).

En el caso específico de El Salvador, Artana y Templado, desarrollaron un estudio en el 2015 sobre la eficacia de los incentivos fiscales, enfocado en el caso de las Zonas Francas de exportación de El Salvador, Costa Rica y República Dominicana. Estos autores realizaron un análisis de microdatos, con evaluación de información a nivel de empresas, comparando el desempeño de las empresas que han gozado de los beneficios del régimen de zonas francas en relación con el desempeño de empresas del mismo país (e idealmente del mismo sector económico) que no han gozado de tales beneficios.

En el caso de El Salvador, la información se obtuvo de las declaraciones juradas del impuesto a la renta para empresas acogidas al régimen de zonas francas y para un grupo sin beneficios seleccionado al azar por funcionarios del Ministerio de Hacienda. El periodo analizado fue del 2004 al 2012, enfocándose en los costos laborales, comparando las ventas totales y una aproximación de la utilidad. Las ventas y egresos totales se abren en ingresos gravados y gastos relacionados a esos ingresos, ingresos exentos y gastos asociados a esos ingresos, e ingresos que no constituyen renta. Se encontró, que la información presentaba inconsistencias (por ejemplo, no se reportaban ingresos pero si gastos), por lo que se eliminaron los años donde la información parecía ser inconsistente. Los autores determinaron que la información de los dictámenes fiscales era más precisa.

## **1.2 Marco Histórico**

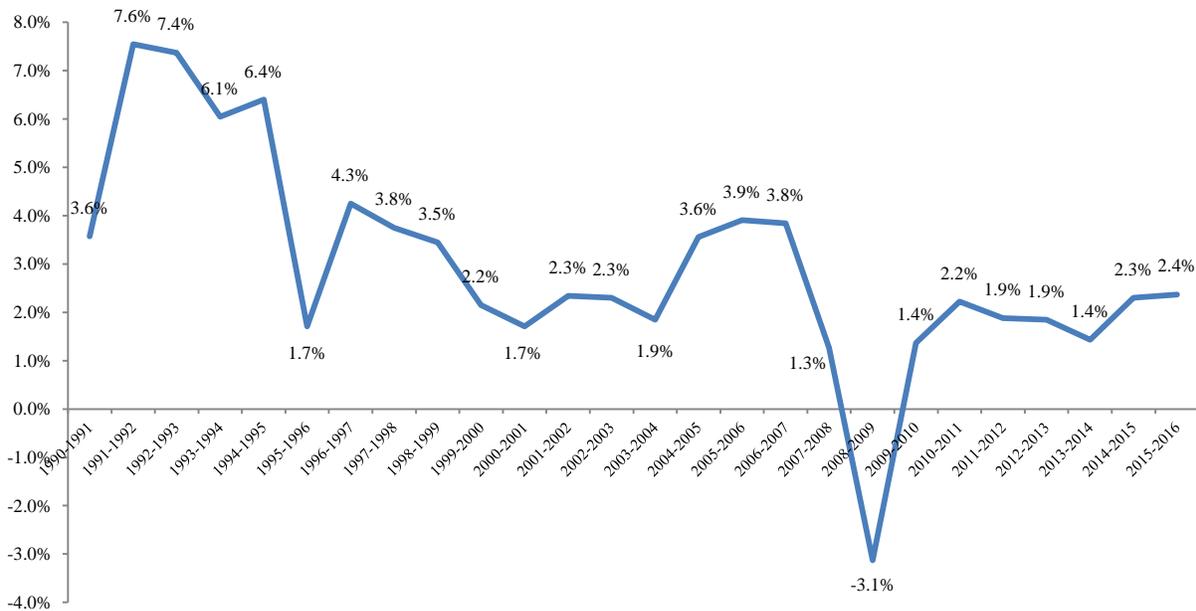
### **1.2.1 Aspectos Económicos**

#### *1.2.1.1 Producto Interno Bruto (PIB)*

Entre 1990 y 2016, el PIB de la economía salvadoreña pasó de US\$4,800.91 millones a US\$10,224.28 millones, lo que equivale a una tasa de crecimiento promedio anual de 2.95%. Luego de la firma de los Acuerdos de Paz, la economía salvadoreña creció a tasas superiores al 6.0% hasta 1995. Si bien entre 1995 y 1996 la tasa de crecimiento del PIB fue de sólo 1.7%, volvió a acelerar, pero exhibiendo una tendencia decreciente hasta alcanzar nuevamente 1.7 %

entre 2000 y 2001. Los dos años siguientes la economía creció 2.3% y entre 2003 y 2004 volvió a crecer por debajo de 2.0%, para volver a acelerarse —con tasas de crecimiento superiores a 3.5%— entre 2005 y 2007, aunque existen críticas metodológicas relacionadas al cálculo del PIB agrícola para este período. En el contexto de la crisis financiera internacional, la economía creció 1.3% entre 2007 y 2008 y decreció 3.1% entre 2008 y 2009. Desde entonces el crecimiento del PIB ha oscilado alrededor de 2.0%, aunque exhibe una ligera tendencia creciente a partir de 2013.

**Gráfica 1: Tasa de crecimiento del PIB en El Salvador (1991-2016)**

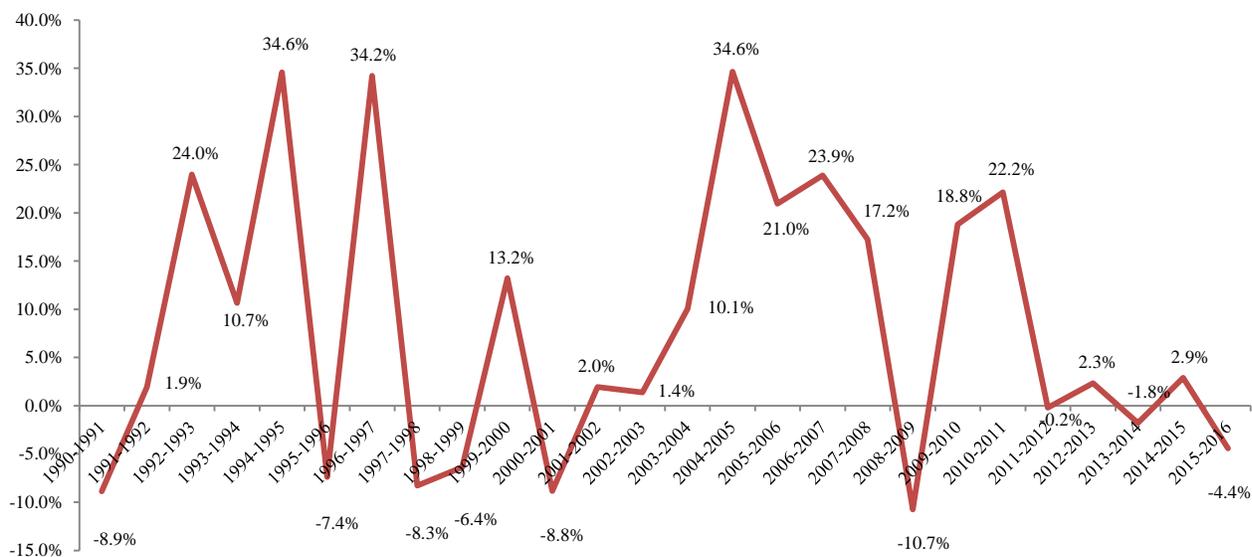


Fuente: Elaboración propia con información del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR)

### 1.2.1.2 Exportaciones

En el período 1990-2016, la tasa de crecimiento del valor de las exportaciones de bienes desde El Salvador hacia el resto del mundo ha mostrado un comportamiento oscilante. En este período, el valor de las exportaciones de bienes experimentó momentos de alto crecimiento —con tasas por encima del 30%—, así como también momentos de crecimiento negativo. Pese a esta dinámica, la tasa de crecimiento promedio anual en el período 1990-2016 fue de 7.47%, pasando de exportarse bienes por un valor de US\$643.88 millones en 1990 a hacerlo por un valor de US\$4,186.34 millones en 2016.

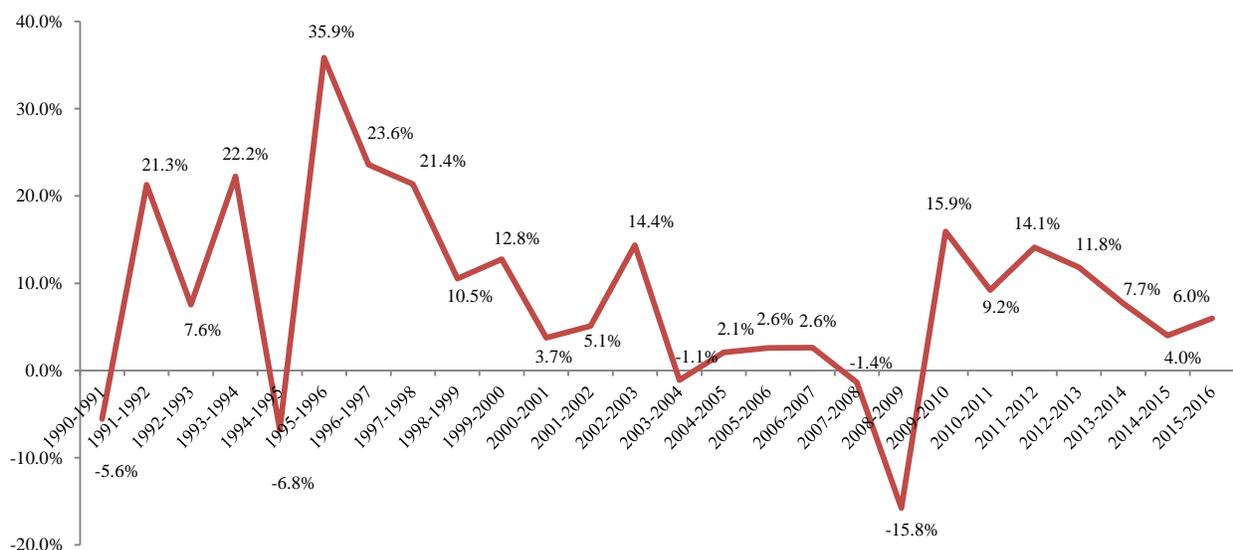
**Gráfica 2: Tasa de crecimiento del valor de las exportaciones de bienes desde El Salvador (1991-2016)**



Fuente: Elaboración propia con información del BCR

En términos absolutos, las exportaciones de servicios pasaron de US\$329.23 millones en 1990 a US\$2,476.81 millones en 2016, lo que equivale a una tasa de crecimiento promedio anual de 8.07%. En este período, la tasa de crecimiento de las exportaciones de servicios desde El Salvador hacia el resto del mundo también ha mostrado un comportamiento oscilante, al igual que el de las exportaciones de bienes. Entre 1995 y 2007, las exportaciones de servicios crecieron —con excepción del período 2003-2004— aunque cada vez a un ritmo menor, registrándose tasas negativas durante los años de la crisis financiera internacional, seguidos de una recuperación rápida pero con tendencia a la baja. Debe destacarse que dos de los rubros más dinámicos en cuanto a la exportación de servicios son el de "manufactura sobre insumos físicos pertenecientes a otros" y el de "telecomunicaciones, informática e información", los cuales registran ventas a partir de 1993 y 1995, respectivamente, con tasas de crecimiento promedio anual de 17.89% y 8.88%.

**Gráfica 3: Tasa de crecimiento de las exportaciones de servicios en El Salvador (1991-2016)**

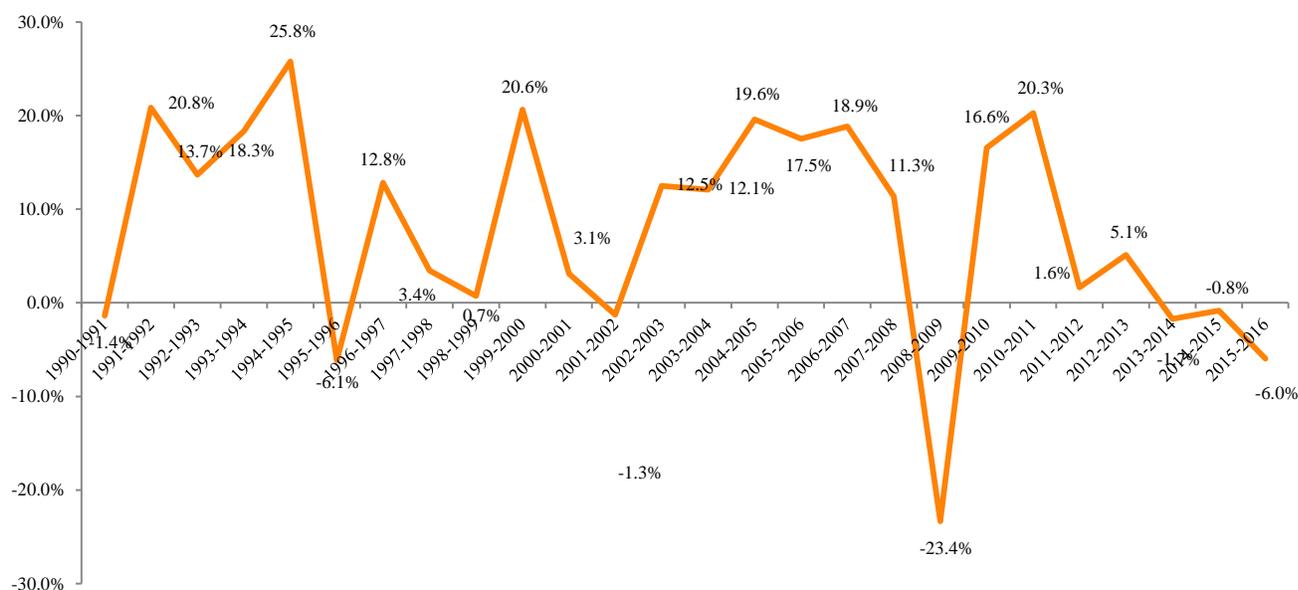


Fuente: Elaboración propia con información del BCR

### 1.2.1.3 Importaciones

Entre 1990 y 2016, la tasa de crecimiento del valor de las importaciones de bienes de El Salvador desde el resto del mundo ha mostrado, al igual que otros agregados macroeconómicos, una dinámica con altas y bajas. En este período, la tasa de crecimiento promedio anual del valor de las importaciones fue de 7.61%, pasando de importarse bienes por un valor de US\$1,309.50 millones en 1990 a hacerlo por un valor de US\$8,823.05 millones en 2016. Los hechos más relevantes son la presencia de tasas de crecimiento superiores al 10% entre 2001 y 2008, que se vieron interrumpidas en el período de crisis financiera internacional, así como también un crecimiento más lento e incluso negativo durante los últimos años, principalmente a consecuencia de la caída en el precio internacional del petróleo.

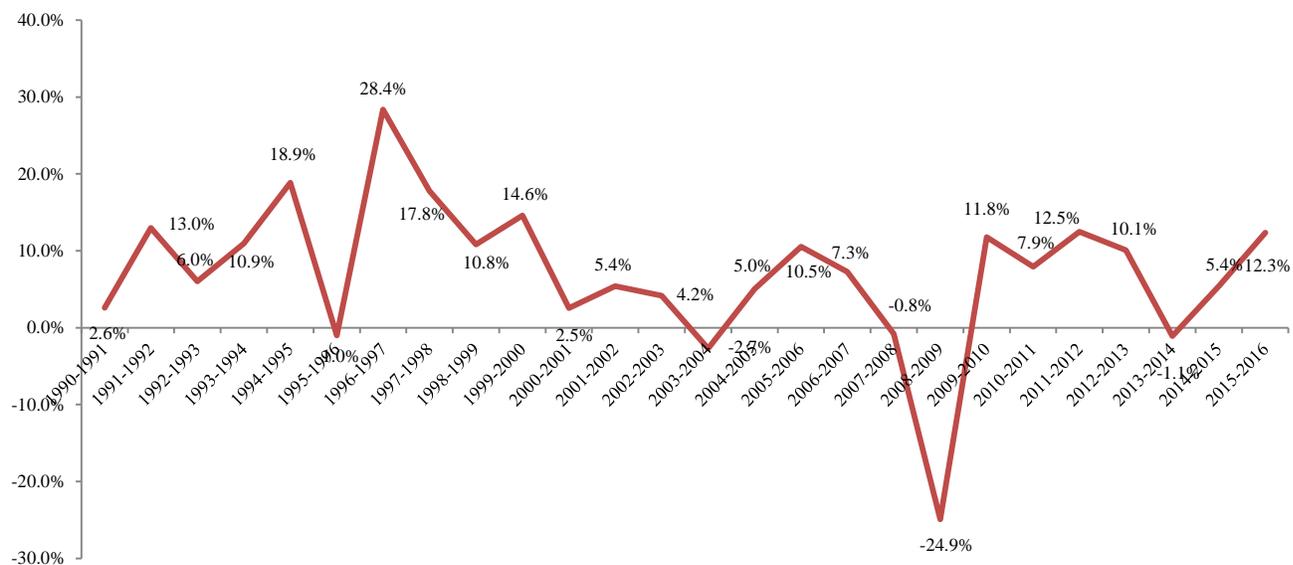
**Gráfica 4: Tasa de crecimiento del valor de las importaciones de bienes de El Salvador (1991-2016)**



Fuente: Elaboración propia con información del BCR

Por otra parte, las importaciones de servicios crecieron a una tasa promedio anual de 6.75% entre 1990 y 2016, pasando de US\$314.68 millones en el inicio del período a US\$1,721.04 millones a fin del período. Al igual que en el caso de las tasas de crecimiento de las importaciones de bienes, la dinámica de las tasas de crecimiento de las importaciones de servicios ha experimentado un comportamiento cíclico, observándose tasas de crecimiento positivas y negativas. En particular, destacan las altas tasas de crecimiento experimentadas entre 1995 y 2000 y la recuperación luego de la crisis financiera internacional que derivó en una brusca caída del valor de las importaciones de servicios entre 2008 y 2009. El crecimiento experimentado en los últimos años se explica por la dinámica creciente en la importación de servicios de los rubros "transporte" y "viajes", aunque la importación de servicios "financieros" ha empezado a tomar cada vez mayor importancia.

**Gráfica 5: Tasa de crecimiento de las importaciones de servicios de El Salvador (1991-2016)**



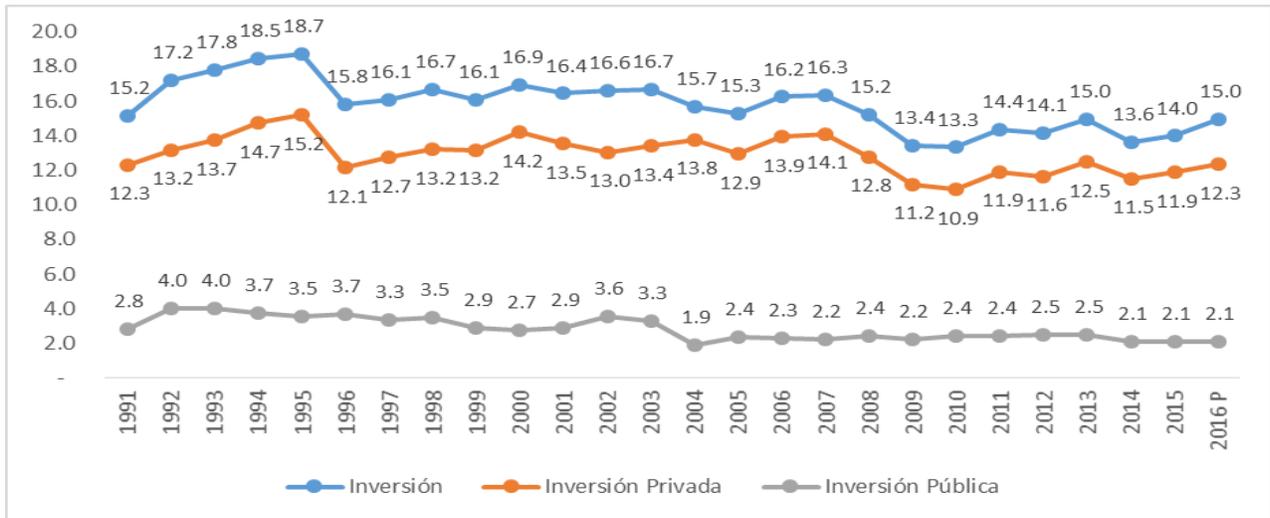
**Fuente:** Elaboración propia con información del BCR

#### 1.2.1.4 Inversión

La inversión es el indicador que predomina para medir el crecimiento económico de los países, cuando se analiza la tendencia de largo plazo, se observa que existe una clara tendencia hacia el alza desde los años de reconstrucción después del conflicto armado, sin embargo, al pasar de los años se puede ver una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la inversión.

El FMI en sus informes menciona que para alcanzar niveles de crecimiento importantes, el país debe realizar esfuerzos por alcanzar el 25% de inversión total, no obstante, El Salvador actualmente se encuentra en un 15% para el año 2016. Los niveles más altos de inversión se han alcanzado en la etapa de la posguerra con niveles de inversión cerca del 19% del PIB, donde la pública ronda el 4% del PIB y la privada alcanzó niveles del 15% del PIB.

**Gráfica 6: Inversión Pública y Privada 1991-2016**



Fuente: Ministerio de Hacienda

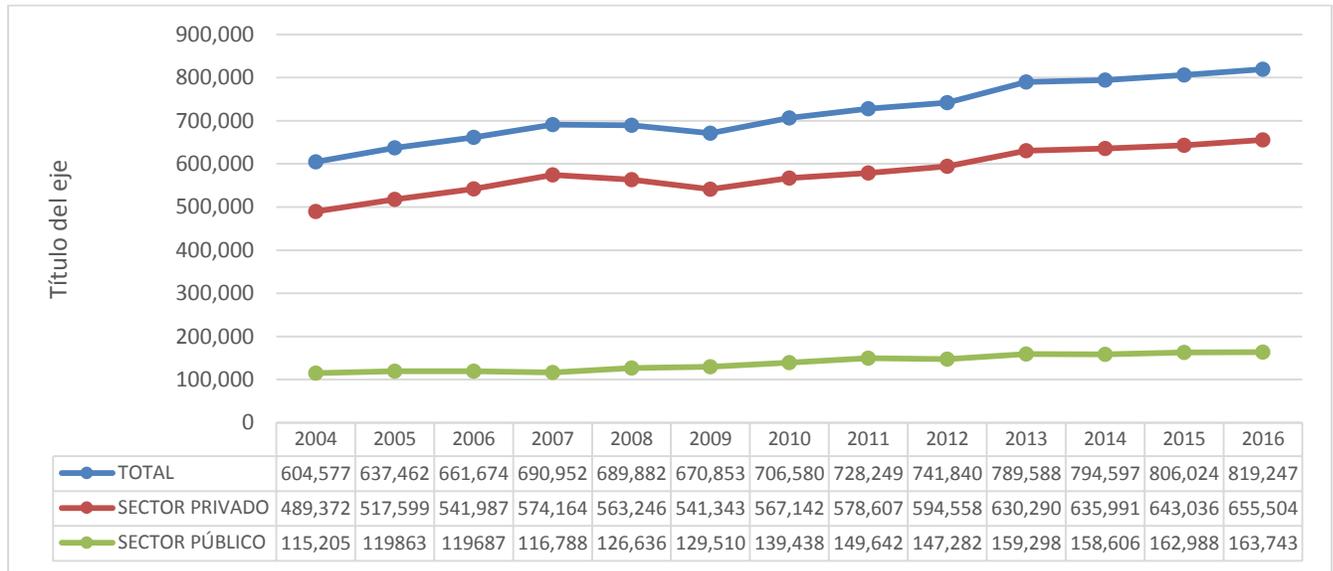
### 1.2.1.5 Empleo

El crecimiento del empleo es uno de los factores que de forma agregada sirven para revisar el comportamiento histórico del crecimiento económico del país, las tendencias de crecimiento, tanto del sector privado como el público se mantienen en un promedio de 3%. A pesar de que en el año 2008 y 2009 se registran disminuciones en el total de empleados registrados por el ISSS, principalmente para el sector privado, como un impacto de la crisis económica del 2008.

El año donde registra mayor incremento de empleo es el año 2012, que hubo un crecimiento económico fuerte y los programas de inversión crecieron. En el año 2004 se registraron un total de 604,577 empleados, de los cuales el 489,372 son del sector privado y 115,205 son del sector público. Mientras que para 2016 el total de empleados fue de 819,247, de los cuales 655,504 son privados y 163,743 son públicos.

Es importante notar que a lo largo de los años se puede denotar que prácticamente el 20% de la población empleada según los registros del ISSS es del sector público y el 80% son empleados privados. Lo que implica que la estructura laboral internamente se ha mantenido.

**Gráfica 7: Número de Empleos según el ISSS 2004-2016**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del ISSS

**Tasa de Crecimiento y Promedio del Empleo 2004 = 2016**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio
S. Privado	6%	5%	6%	-2%	-4%	5%	2%	3%	6%	1%	1%	2%	3%
S. Público	4%	0%	-2%	8%	2%	8%	7%	-2%	8%	0%	3%	0%	3%
<b>Total</b>	<b>5%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>	<b>0%</b>	<b>-3%</b>	<b>5%</b>	<b>3%</b>	<b>2%</b>	<b>6%</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>	<b>2%</b>	<b>3%</b>

Fuente: ISSS estadísticas varios años

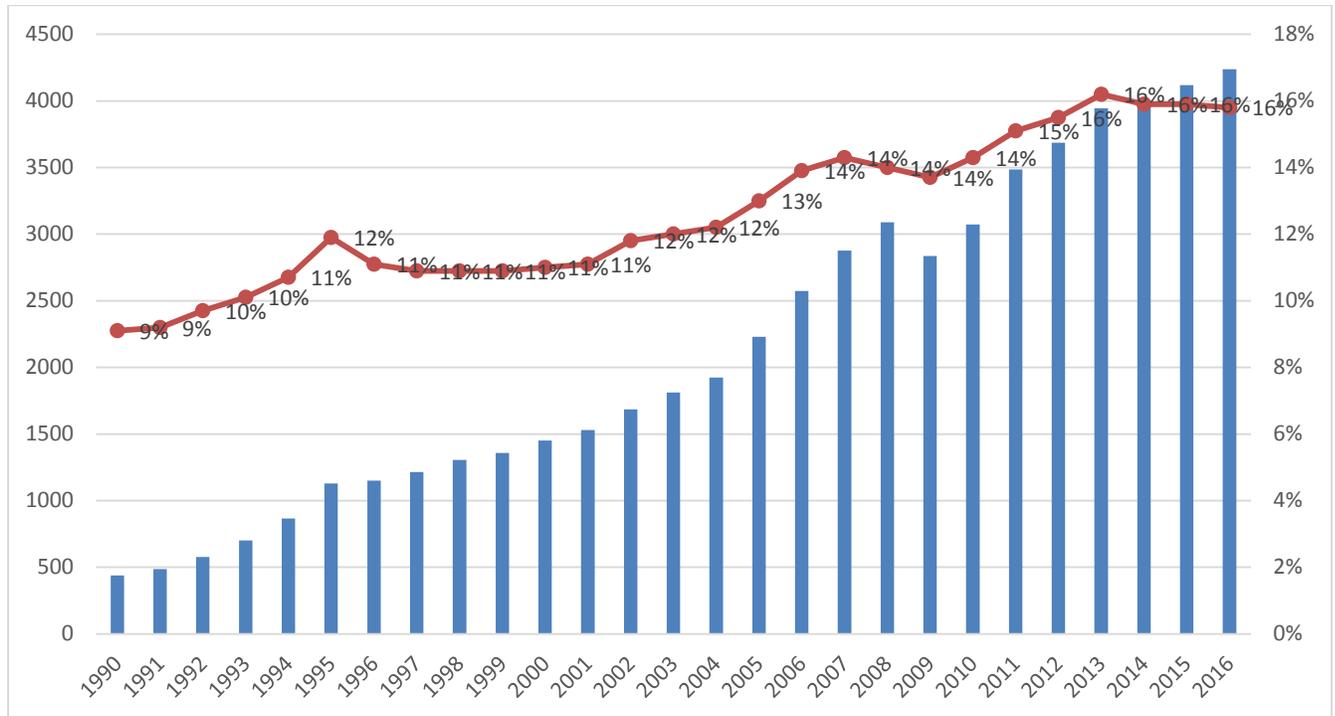
### 1.2.1.6 Ingresos Tributarios

Los ingresos tributarios de El Salvador han tenido etapas en las cuales el crecimiento ha sido importante para compensar los gastos que el país tiene como compromisos económicos sociales y financieros, sin embargo estos siempre han sido insuficientes para cumplir en su totalidad.

En los primeros años de los 90, se realizaron una serie de reformas encaminadas a incrementar los ingresos principalmente desde el aumento al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y las modificaciones al Impuesto sobre la Renta. Estas reformas incrementaron los ingresos, aunado al crecimiento económico del país, de 9% del PIB al 12% del PIB. Luego hubo una etapa en la cual no hubo reformas y básicamente los ingresos permanecieron a ese nivel hasta el 2007

donde se impulsaron nuevas reformas que incrementaron los ingresos cercanos al 14% y finalmente, de 2008 al 2016 se han llevado a cabo una serie de reformas sobre temas como la evasión, contrabando, incrementos de impuestos al consumo, incremento del ISR y el impuestos a las transacciones financieras, que han llevado a la carga tributaria por el orden del 16% de ingresos tributarios brutos.

**Gráfica 8: Ingresos Tributarios (1990-2016)– millones de dólares y % PIB**



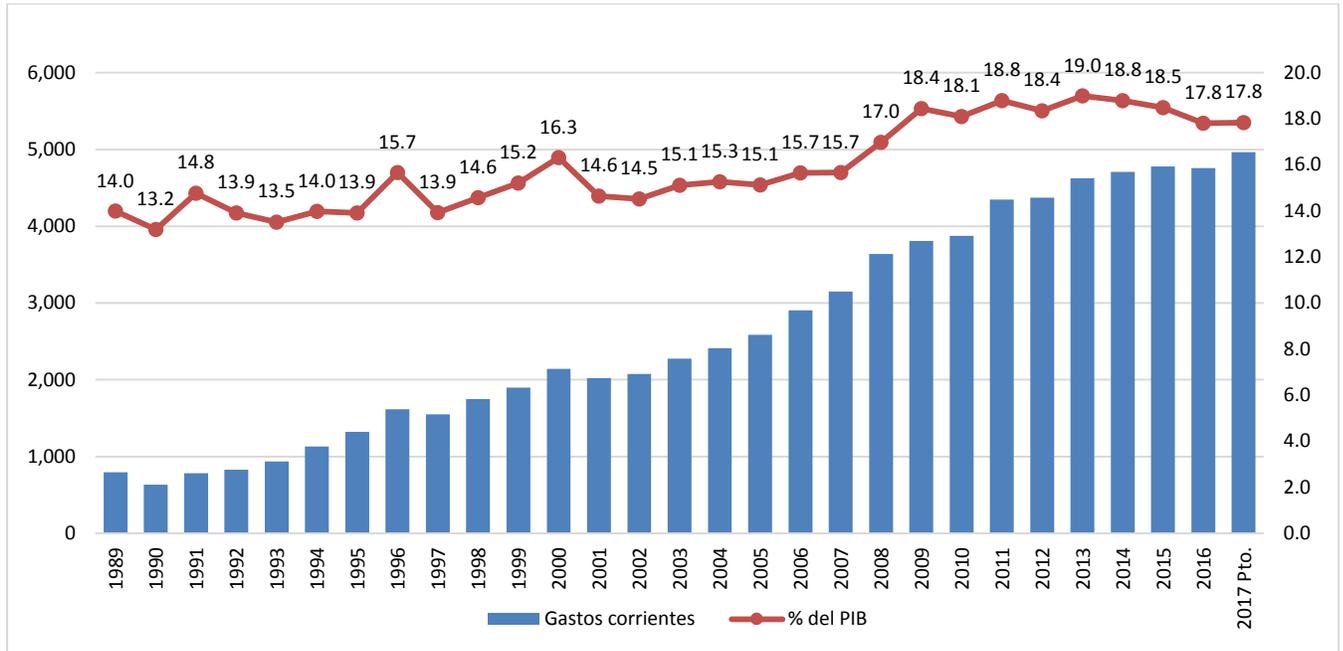
Fuente: Ministerio de Hacienda

### 1.2.1.7 Gasto Público

Por el lado del gasto público, tal como se puede ver en el gráfico siguiente, los gasto corrientes, entendidos como remuneraciones, bienes y servicios, transferencias corrientes e intereses, han tenido durante los años 90 y 2000, un incremento del 14% y 16% del PIB, después de las crisis económica del 2008, se incrementan por 2 razones, la primera se da un incremento de remuneraciones y la segunda por el comportamiento que han tenido los intereses, que provienen del pago de la deuda pública de la cual el 20% de ella son compromisos que se están cubriendo del Sistema de Pensiones.

**Gráfica 9: Gasto Corriente del Sector Público no Financiero (SPNF) (1989-2017)**

**Millones y % del PIB**



Fuente: Ministerio de Hacienda

### 1.2.2 Aspectos Institucionales

En el contexto de las ideas estructuralistas que promovían un modelo de desarrollo de las economías nacionales basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), se suscribió en 1962 en Costa Rica el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (CCIFDI), el cual tenía por objeto estimular de manera conjunta el desarrollo industrial de la región, considerando que la industrialización implicaba un aprovechamiento más eficaz de los recursos humanos y materiales de los países.

En el CCIFDI se estableció que los beneficios a otorgar eran: (i) exención total o parcial de derechos de aduana y demás gravámenes conexos que gravaran la importación de algunos bienes cuando éstos fueran indispensables para el establecimiento u operación de las empresas; (ii) exención para la empresa y para los socios, del impuesto sobre la renta y sobre las utilidades por los ingresos provenientes de las actividades calificadas; y (iii) exención de impuestos sobre los activos y sobre el patrimonio pagadero por la empresa o por sus propietarios o accionistas por conceptos de las actividades calificadas.

De acuerdo con lo estipulado en el CCIFDI, las empresas que podían aplicar a estos beneficios eran aquellas cuyas plantas industriales produjeran artículos que fuesen necesarios para el desarrollo de otras actividades productivas, o para satisfacer las necesidades básicas de la población, o que sustituyeran artículos que eran objeto de importación considerable, o que aumentaran el volumen de las exportaciones.

El escaso apoyo que los países dieron a la armonización tributaria centroamericana en la década de los 70's produjo una mayor competencia en materia de incentivos fiscales. Si bien El Salvador y Guatemala mostraron convergencia en la armonización tributaria, el resto de los países se desligaron en la práctica, lo cual derivó en una asimetría industrializadora, que hizo necesaria la introducción de reformas económicas que incentivaran las exportaciones (BCR, 1998).

La Ley de Fomento a las Exportaciones de 1974 introdujo incentivos cambiarios y crediticios para promover la exportación de algodón, azúcar, café, camarón no cultivado y carne de res. Esta Ley facilitó la construcción de la Zona Franca de San Bartolo, aunque su desarrollo se vio afectado por el inicio de la guerra civil en 1979. Tras la derogación de esta ley, en 1990 se impulsó la creación de la Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales para regular el funcionamiento de las zonas francas, estableciendo un conjunto de incentivos fiscales a los desarrolladores, administradores y usuarios de zonas francas.

En la misma línea de políticas orientadas a la promoción de exportaciones, en 1990 se promulgó la Ley para la Reactivación de las Exportaciones (LRE) a fin de promover la exportación de bienes y servicios fuera del área centroamericana, a través de la devolución del 6.0% del valor FOB de las exportaciones no tradicionales<sup>1</sup>, aunque se permitió que accedieran al beneficio aquellas exportaciones de bienes tradicionales —café y azúcar— que hubieran añadido más del 30% del valor agregado de origen en su proceso de transformación. Esta ley fue derogada en 2011 en cumplimiento de los acuerdos suscritos entre El Salvador y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz, el Estado salvadoreño promulgó en 1992 la Ley de Impuesto de la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, dentro de la

---

<sup>1</sup> En el caso de las maquilas, la devolución del 6.0% se calculaba sobre el monto del valor agregado de origen nacional que se incorporase al proceso de ensamble.

cual se estableció que se reintegraría el IVA pagado sobre los insumos utilizados para la elaboración del producto final de exportación y que se impondría una tasa cero de IVA a la venta final de exportación. Esta ley sigue vigente actualmente.

Entre 1994 y 1999, el gobierno salvadoreño buscó la creación de mecanismos orientados a promover una mayor apertura comercial y la ampliación de mercados externos a través de la utilización y firma de acuerdos comerciales, en un contexto de búsqueda de la integración económica regional a partir de la reducción gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias y el fomento de la reconversión agropecuaria e industrial para aumentar la competitividad y las exportaciones.

Además de lo anterior, para promover las exportaciones se mantuvo un tipo de cambio efectivo real, se promovió la inversión pública y privada para el desarrollo de infraestructura productiva —parques industriales, puertos, carreteras, energía eléctrica, telefonía y agua—, y se puso en marcha un nuevo marco jurídico que reemplazó a la Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales (LRZFRF), buscando reimpulsar la actividad y eliminando el derecho exclusivo del Estado para la construcción de zonas francas de exportación.

Así, en 1998 se decretó la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, cuyas principales áreas de reforma respecto a la LRZFRF fueron la ampliación de las operaciones productivas beneficiadas, la ampliación de los mercados beneficiados, la ampliación de incentivos, la simplificación de procedimientos y tiempos de autorización y la modernización del régimen aduanero.

Entre 2004 y 2009, el gobierno salvadoreño promovió una Política Nacional de Turismo, de la cual derivaron la Política Nacional de Turismo y el Plan de Desarrollo del sector con una Ley de Turismo —promulgada en el 2007— que se enfocaba en la descentralización de las actividades y la participación de las micro y pequeñas empresas a través de la creación de incentivos fiscales. Además, se creó la Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR) —ente propietario de los bienes turísticos del Estado salvadoreño— y el Instituto Salvadoreño de Turismo (ISTU) —ente administrador de los complejos turísticos del Estado salvadoreño.

En este mismo período se finalizaron las negociaciones con Estados Unidos y Canadá y se buscaron negociaciones con socios potenciales, para fomentar las relaciones internacionales

del país mediante una política exterior enfocada en la participación de El Salvador en la mayoría de instancias bilaterales y multilaterales, promoviendo las exportaciones e impulsando la atracción de inversión extranjera directa. En ese contexto se creó el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), una instancia autónoma, con participación privada y apoyo de la red del servicio exterior, que tuvo como finalidad la promoción de las exportaciones.

Asimismo, se fortaleció el esquema legal e institucional de atracción de inversiones extranjeras y co-inversiones en sectores estratégicos, como instrumento efectivo de transferencia de tecnología, generación de empleos y surgimiento de nuevas actividades productivas. Se fortaleció además el Fondo de Asistencia Técnica (FAT) y el Fondo de Fomento para las Exportaciones (FOEX) para brindar a las empresas la asistencia técnica requerida y apoyarlas en la mejora de su competitividad. En este contexto, se promulgó la Ley de Servicios Internacionales en 2007 (reformada posteriormente en 2015), que otorgaba incentivos fiscales a los exportadores de servicios.

En el campo energético, se buscó transformar la matriz del sector energético en una nueva plataforma que permitiera alcanzar un equilibrio entre los ámbitos social, ambiental, económico y político. Para ello se fortaleció la institucionalidad del sector energético, retomando la participación del Estado en el desarrollo del sector, reforzando el marco institucional y legal. En ese sentido, en 2007 se decretó la Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad, la cual contempla exenciones temporales que buscan incentivar la generación de energía a partir de fuentes renovables.

### **1.3 Marco Legal**

En este apartado se describen los principales aspectos relacionados con el entorno normativo e institucional en el cual se implementaron las leyes de incentivos fiscales que son objeto de esta evaluación.

#### ***1.3.1 Contexto Internacional***

En el año de 1944, en Bretton Woods, Estados Unidos, mientras se llevaba a cabo la Segunda Guerra Mundial, se desarrolló una reunión en la que participaron un total de cuarenta y cuatro

países, y que revolucionó el comercio internacional, desde ese momento hasta la actualidad. En ese entonces, el economista Harry Dexter White, quien fuera secretario adjunto del Tesoro de Estados Unidos, realizó una serie de propuestas, entre las que destacan la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI), la fundación del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (ahora conocido como Banco Mundial), y por último se planteó la necesidad de la creación de una Organización Mundial del Comercio (OMC), aunque esta última no llegó a fundarse hasta años después.

Posteriormente, en el año de 1948 se firmó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, conocido por sus siglas en inglés como GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). A través de este acuerdo se rigió el comercio mundial de forma provisional, hasta que el 1 de enero de 1995 se formalizó el nacimiento de la OMC. Cabe mencionar que el GATT regulaba el intercambio de mercancías pero la OMC regula de forma más amplia, ya que en ella se establecen medidas sobre los servicios, la propiedad intelectual y se resuelven disputas comerciales entre países.

El Salvador, por su parte, se suscribió al GATT el 22 de mayo de 1991, comprometiéndose desde entonces al fortalecimiento del sistema multilateral del comercio por medio de la liberalización comercial a través de la reducción de aranceles y la eliminación de medidas proteccionistas practicadas con anterioridad.

El GATT se sostiene en tres principios fundamentales:

1. Trato General de la Nación más Favorecida (NMF): “Los países no pueden establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales. Si se concede a un país una ventaja especial, se tiene que hacer lo mismo con todos los demás Miembros de la OMC. Se permiten ciertas excepciones. Por ejemplo, los países pueden establecer un acuerdo de libre comercio que se aplique únicamente a los productos objeto de comercio dentro del grupo y hacer discriminaciones con respecto a los productos de terceros países. O pueden otorgar acceso especial a sus mercados a los países en desarrollo. O bien un país puede poner obstáculos a los productos que se consideren objeto de un comercio desleal procedentes de países específicos. Y, en el caso de los servicios, se permite que los países,

en ciertas circunstancias restringidas, apliquen discriminaciones. Sin embargo, los acuerdos sólo permiten estas excepciones con arreglo a condiciones estrictas<sup>2</sup>.”

2. Trato Nacional (Igual trato para nacionales y extranjeros): “Las mercancías importadas y las producidas en el país deben recibir el mismo trato, al menos después de que las mercancías extranjeras hayan entrado en el mercado. Lo mismo debe ocurrir en el caso de los servicios extranjeros y los nacionales, y en el de las marcas de fábrica o de comercio, los derechos de autor y las patentes extranjeras y nacionales. Este principio de “trato nacional” (dar a los demás el mismo trato que a los nacionales) figura también en los tres principales Acuerdos de la OMC (artículo 3 del GATT, artículo 17 del AGCS y artículo 3 del Acuerdo sobre los ADPIC), aunque también en este caso se aborda en cada uno de ellos el principio de manera ligeramente diferente. El trato nacional sólo se aplica una vez que el producto, el servicio o la obra de propiedad intelectual ha entrado en el mercado. Por lo tanto, la aplicación de derechos de aduana a las importaciones no constituye una transgresión del trato nacional, aunque a los productos fabricados en el país no se les aplique un impuesto equivalente<sup>3</sup>.”
3. Solución de diferencias: “El tercer principio importante de la OMC introducido en las normas del comercio internacional es la solución de diferencias. En la medida en que las relaciones comerciales suelen tropezar con intereses contrapuestos, se hace necesario interpretar los acuerdos y contratos negociados entre países miembros<sup>4</sup>.”

“El Consejo General se reúne en calidad de Órgano de Solución de Diferencias (OSD) para examinar las diferencias entre los Miembros de la OMC. Esas diferencias pueden plantearse con respecto a cualquiera de los Acuerdos comprendidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay que esté abarcado por el entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias. El OSD tiene la facultad de establecer grupos especiales de solución de diferencias, someter los asuntos a arbitraje, adoptar los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, así como los informes arbitrales, vigilar la aplicación de las recomendaciones y resoluciones que figuran en dichos informes, y autorizar la suspensión de concesiones en caso de incumplimiento de esas recomendaciones y resoluciones<sup>5</sup>.”

---

<sup>2</sup> [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact2\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm)

<sup>3</sup> [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact2\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm)

<sup>4</sup> <http://archivo.elsalvador.com/noticias/EDICIONESANTERIORES/julio16/EDITORIALES/edito2.html>

<sup>5</sup> [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/dispu\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_s.htm)

### **1.3.2 Legislación sobre Incentivos en El Salvador**

El principal punto en común de las cuatro leyes objeto de estudio se encuentra dentro de los considerandos tomados en cuenta para su creación, y es que una de las funciones que la Constitución de la República otorga al Estado Salvadoreño es fomentar la inversión nacional y extranjera y crear mejores oportunidades de empleo, además de promover el desarrollo económico y social del país, a través de elementos como el incremento en la producción y la utilización de los recursos de manera eficiente y racional.

Sin embargo, a medida que ha avanzado el tiempo y el entorno internacional ha cambiado, el Estado Salvadoreño ha tenido que modificar dichas Leyes con el objeto de incrementar los niveles de competitividad, considerando las condiciones que los demás países de la región centroamericana ofrecían<sup>6</sup>.

A continuación se presenta una reseña general de cada una de las leyes mencionadas de manera individualizada.

#### *i. Ley de Zonas Francas*

Fue creada en el año de 1998 y publicada en el Diario Oficial número 176 tomo número 340 de fecha veintitrés de septiembre del mismo año. El objetivo principal para la creación de estos incentivos fiscales fue y continua siendo el impulsar a las empresas para que decidan invertir en el país, para potenciar a la economía nacional, a través de la generación de empleo y la generación de divisas.

El establecimiento, administración y funcionamiento de zonas francas es autorizado por el Ministerio de Economía. La vigilancia y el control del régimen fiscal de dichas zonas corresponden al Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección de Impuestos Internos (DGII).

Desde la publicación hasta la fecha, ha sufrido ocho reformas:

---

<sup>6</sup> Verificar el anexo para mayor detalle

Fecha de Reformas	Principales Aspectos
<p>D.L. N° 464, 22 de octubre de 1998 D.O. N° 215, T. 341, 18 de noviembre de 1998</p>	<p>Se agregaron actividades que no podían aplicar para gozar de los beneficios de la Ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Producción, ensamble o maquila, manufactura, procesamiento o transformación de azúcar, sus sustitutos, derivados y subproductos.</li> <li>- Producción, ensamble o maquila, manufactura, procesamiento o transformación de alcohol de cualquier origen, así como de cualquier bien que incorpore directa o indirectamente alcohol de cualquier origen, a excepción de aquellas dedicadas exclusivamente a la deshidratación de alcohol etílico.</li> <li>- Producción, ensamble o maquila, manufactura, procesamiento, transformación o comercialización de bienes empacados con: bolsas, sacos o costales, de fibras textiles naturales, sintéticas o artificiales.</li> </ul>
<p>D.L. N° 130, 18 de septiembre de 2003 D.O. N° 15, T. 362, 23 de enero de 2004</p>	<p>Se estableció una excepción para quienes busquen establecerse como Zonas Francas, ya que sus bienes y servicios podrán ser destinados a la exportación directa o indirecta al área centroamericana o fuera de esta o para su posterior nacionalización, siempre y cuando presenten a la autoridad aduanera las respectivas solvencias de pago y al ISSS y a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) las cotizaciones correspondiente a los 30 días anteriores, a aquel en el que se lleve a cabo la exportación de los productos.</p> <p>También se realizaron modificaciones sobre las infracciones graves, ya que los literales a) y b) del Art. 34 tienen ahora una multa de 5,000 colones, las del literal c) de 10,000 colones y las del literal d) pasarían a tener una multa de 25,000 colones.</p>

Fecha de Reformas	Principales Aspectos
<p data-bbox="224 1041 756 1115">D.L. N° 616, 16 de febrero de 2005 D.O. N° 53, T. 366, 16 de marzo de 2005</p>	<p data-bbox="820 254 1438 621">Se agregó la definición de “Centro Internacional de llamadas” o “<i>Call Center</i>”: todo aquel servicio de suministro de información prestado por personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país, a usuarios domiciliados en el extranjero, tales como: la recepción de pedidos, atención de quejas, reservaciones, saldos de cuentas, telemarketing y venta de productos o servicios.</p> <p data-bbox="820 659 1438 737">Se agregaron actividades que no podían aplicar para gozar de los beneficios de la Ley:</p> <ul data-bbox="820 779 1438 1898" style="list-style-type: none"> <li>- En el literal b) del Art. 6 se agregó a los Courier y a las Tiendas Libres.</li> <li>- En el literal e) del Art. 6 se agregó la explotación, procesamiento y comercialización de gas natural, petróleo y sus derivados combustibles, así como aceites, grasas y lubricantes.</li> <li>- Producción y comercialización de cementos y Clinker.</li> <li>- Productos minerales metálicos y no metálicos provenientes de la explotación del subsuelo salvadoreño y se eliminó laminaria en su fase de extracción.</li> <li>- Generación, suministro y distribución de energía eléctrica.</li> <li>- Servicios de comunicaciones y telecomunicaciones, excepto los servicios de información prestados por los Call Centers.</li> <li>- A la pesca de especies marítimas o de agua dulce se le exceptuó: los túnidos cuando sean sometidos a procesos de procesamiento o transformación.</li> <li>- Al cultivo, procesamiento y comercialización de especies de flora y fauna prohibidas o protegidas por convenios o leyes especiales se les estableció una excepción en el caso de las especies protegidas para las</li> </ul>

Fecha de Reformas	Principales Aspectos
	<p>operaciones en cautiverio que cuenten con la debida autorización del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).</p> <p>Asimismo se estableció que los titulares de empresas que a la entrada en vigencia del D.L. 616, se encontraran gozando de los beneficios e incentivos fiscales que otorgaba la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización podrían continuar gozando de los mismos hasta el 31 de diciembre del 2005.</p>
<p>D.L. Nº 858, 4 de noviembre de 2005 D.O. Nº 230, T. 369, 9 de diciembre de 2005</p>	<p>Se agregaron actividades que no podían aplicar para gozar de los beneficios de la Ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios de comunicaciones y telecomunicaciones exceptuando los servicios de información prestados por los Call Centers, adicionando a dicha excepción a las empresas telefónicas que intermedien servicios de terminación de tráfico internacional entrante como actividad principal; sin embargo, estas últimas no gozarán de los beneficios que otorgar el Art. 19 de la Ley.</li> </ul>
<p>D.L. Nº 943, 27 de enero de 2006 D.O. Nº 39, T. 370, 24 febrero de 2006</p>	<p>Se estableció el procedimiento en caso de fuerza mayor o caso fortuito, dejando ala DGA como ente encargado de adoptarlas medidas de contingencia para garantizar la continuidad de las operaciones, en coordinación con las instituciones de previsión y seguridad social.</p>

Fecha de Reformas	Principales Aspectos
<p data-bbox="224 892 760 1003">D.L. No. 483, 22 de noviembre de 2007 D.O. No. 238, T. 377, 20 de diciembre de 2007</p>	<p data-bbox="820 275 1438 678">En esta se dieron numerosas reformas respecto a: actividades de comercialización de mercancías; autorización de establecimiento, administración y funcionamiento de Zonas Francas; beneficios para los titulares de Zonas Francas y excepciones; beneficios para establecimientos declarados Depósito de Perfeccionamiento Activo (DPA); obligaciones que deben cumplir los beneficiarios; e infracciones administrativas.</p> <p data-bbox="820 726 1438 842">Respecto a quienes no gozaran de incentivos fiscales por las actividades a que se dedican se eliminaron las siguientes:</p> <ul data-bbox="820 852 1438 1430" style="list-style-type: none"> <li>- Hoteles.</li> <li>- Agencias de viaje, Courier, Tiendas Libres y líneas aéreas.</li> <li>- Transporte aéreo, marítimo y terrestre.</li> <li>- Actividades que se rijan por las leyes bancarias y financieras del país.</li> <li>- La generación, suministro y distribución de energía eléctrica</li> <li>- Servicios de comunicaciones y telecomunicaciones, excepto los Call Centers.</li> <li>- Servicios no vinculados con el comercio internacional de conformidad con lo que indique el Reglamento General de la Ley.</li> </ul> <p data-bbox="820 1472 1438 1503">Asimismo se agregaron actividades como:</p> <ul data-bbox="820 1514 1438 1629" style="list-style-type: none"> <li>- Comercialización de chatarra o desperdicios de acero, hierro y otros metales ferrosos y no ferrosos</li> </ul>
<p data-bbox="224 1717 760 1791">D.L. No. 16, 20 de mayo de 2009 D.O. No. 94, T. 383, 25 de mayo de 2009</p>	<p data-bbox="820 1682 1438 1833">Reforma al Art. 14 para prorrogar a la exención del impuesto sobre la renta hasta el año 2015 a solicitud del interesado, independientemente que el beneficio ya haya vencido.</p>

Fecha de Reformas	Principales Aspectos
<p data-bbox="212 856 769 926">D.L. No. 318, 21 de febrero de 2013 D.O. No. 41, T. 398, 28 de febrero de 2013</p>	<p data-bbox="820 268 1438 678">En esta se dieron numerosas reformas respecto a: Comité Consultivo de Zonas Francas; cumplimiento a las etapas establecidas para los desarrollistas; derechos de los desarrollistas, exenciones; plazo de permanencia de los bienes introducidos para su perfeccionamiento al amparo del régimen de admisión temporal para el perfeccionamiento activo; infracciones de la ley; entre otras.</p> <p data-bbox="820 730 1438 968">Sobre quienes no pueden optar a establecimiento y funcionamiento de Zonas Francas según las actividades a que se dedique las empresas se agregó la importación de maquinaria y equipo con fines de arrendamiento.</p> <p data-bbox="820 1020 1438 1514">Se agregaron las definiciones de: Aceptación de la Declaración de Mercancías, Actividades industriales estratégicas, Administrador de Zonas Francas, Área Metropolitana, Beneficiarios, Comercializador, Cuadro Demostrativo de Descargo, Depósito para Perfeccionamiento Activo o DPA, Desperdicios, Desarrollistas, Importación Definitiva o Nacionalización, Productor, Productos Compensadores, Reexportación, Traslados Definitivos, Traslados Temporales, Usuario y Zonas Francas.</p>
<p data-bbox="212 1650 769 1759">D.L. fecha 22 de diciembre 2015, D.O. No. 236, T. 409, de fecha 22 de diciembre de 2015</p>	<p data-bbox="820 1545 1438 1864">En el Art. 21 se agregó entre el inciso primero y el segundo lo siguiente: “Los bienes amparados al régimen aduanero de Zona Franca, podrán ser remitidos a un operador logístico autorizado en virtud de la Ley de Servicios Internacionales, únicamente para su almacenamiento bajo el régimen aduanero de admisión temporal establecido en la misma.</p>

Fecha de Reformas	Principales Aspectos
	Dichas mercancías o productos compensadores, continuarán siendo propiedad del titular y únicamente podrán ser devueltas al mismo usuario de Zona Franca.

ii. *Ley de Turismo*

La Ley de Turismo fue publicada en el Diario Ofician número 237, tomo número 369 de fecha 20 de Diciembre del año 2005, hasta la fecha únicamente se le ha realizado una reforma.

Los principales objetivos de la creación de esta normativa son potenciar el desarrollo turístico, con el propósito de mejorar y diversificar la oferta turística, para la creación de empleos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Asimismo, la promoción de los atractivos turísticos del país a nivel internacional y fomentar la inversión extranjera para coadyuvar a la política ambiental del Gobierno.

En caso que el monto de los proyectos de inversión sea mayor a los US\$50,000.00, será el Ministerio de Turismo quien otorgue la calificación o denegatoria de los proyectos, previa opinión favorable del Ministerio de Turismo, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Secretaría de la Cultura; caso contrario bastará la opinión favorable de las Instituciones mencionadas anteriormente, a excepción del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, será este quien se encargue de ejercer la vigilancia y control de las actividades incentivadas, así como también la imposición de sanciones.

Desde la publicación hasta la fecha, ha sufrido una reforma:

Fecha de Reformas	Principales Aspectos
D.L. fecha 17 de diciembre de 2010, D.O. 241, T. 389, de fecha 23 de diciembre del 2010	Se estableció que las personas naturales o jurídicas con empresas turísticas que a la entrada en vigencia de la reforma tuvieran en trámite un procedimiento de calificación de proyecto de interés turístico nacional, deberían culminarlo de acuerdo a lo establecido a la

Fecha de Reformas	Principales Aspectos
	<p>normativa con la cual iniciaron dicho procedimiento.</p> <p>Además, a partir de la vigencia de la misma, se prorrogó por un período de cinco años el plazo para solicitar los incentivos fiscales a los que se refiere el Art. 36 de la Ley de Turismo.</p>

iii. *Ley Servicios Internacionales*

La Ley de Servicios Internacionales fue publicada en el Diario Oficial número 199, tomo número 377, de fecha veinticinco de octubre de 2007.

El objetivo principal de la Ley de Servicios Internacionales es el de establecer la reglamentación necesaria para el funcionamiento y establecimiento de parques y centros de servicios, con el objeto de promover el desarrollo de actividades encaminadas a fomentar la generación de empleo y al desarrollo económico del país. El Ministerio de Economía es la autoridad competente para la aplicación de la Ley y por tanto es quien autorizará el establecimiento, administración y funcionamiento de un parque de servicios, así como el otorgamiento de beneficios e incentivos fiscales a los respectivos titulares y de las empresas que en el mismo operen. Al Ministerio de Hacienda por su parte le corresponde la vigilancia y control efectivo del régimen aduanero y fiscal.

Desde la publicación hasta la fecha, ha sufrido una reforma:

Fecha de Reformas	Principales Aspectos
<p>D.L. fecha 24 de enero de 2013, D.O 28, T. 398, de fecha 11 de febrero del 2013</p>	<p>Mediante la cual se ampliaron las actividades y servicios beneficiados. Las actividades agregadas fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reparación y mantenimiento de contenedores</li> <li>- Reparación de equipos tecnológicos</li> <li>- Atención a ancianos y convalecientes</li> <li>- Telemedicina</li> <li>- Cinematografía</li> </ul>

iv. *Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad*

La Ley de Incentivos Fiscales para el fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad, fue publicada en el Diario Oficial número 238, tomo 377 de fecha 20 de diciembre del año 2007.

El objetivo principal de esta Ley es el de promover inversiones y proyectos que busquen el uso de fuentes renovables de energía, aprovechando los recursos hidráulicos, geotérmicos, eólicos, biomasa y solares para la generación de energía eléctrica.

Para efectos de esta Ley, las autoridades competentes son:

- Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), quien deberá:
  - Velar por la aplicación de la Ley, emitiendo la normativa necesaria en lo relacionado a especificaciones técnicas para los proyectos.
  - Certificara los proyectos que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley
  - Emitir opinión técnica sobre los bienes, insumos y servicios que busquen gozar de los incentivos fiscales establecidos en la Ley.
- Ministerio de Hacienda (a través de la DGII y la DGA):
  - Elaborará las guías de orientación sobre los beneficios e incentivos de la Ley.
  - Calificará la parte fiscal de los proyectos, es decir, la solvencia y estatus fiscal de los inversionistas.
  - Ejercerá la vigilancia, control y fiscalización del régimen fiscal de las actividades incentivadas y la aplicación de sanciones.

Desde la publicación hasta la fecha, ha sufrido una reforma:

<b>Fecha de Reformas</b>	<b>Principales Aspectos</b>
D.L.fecha 15 de octubre de 2015, D.O.200, T. 409, de fecha 30 de octubre de 2015	Modificar aspectos ambientales, como la inclusión de nuevas tecnologías y el aumento de coberturas. Además, se agregó que los proyectos que ya existíanpudiesen gozar de los beneficios fiscales que la Ley ofrece.

## CAPITULO 2

### 2.1 Aspectos metodológicos para el análisis del Derecho Comparado

Con la finalidad de identificar la situación legal de los incentivos fiscales en El Salvador en comparación con los demás países de la región, a continuación se desarrollarán los aspectos metodológicos que permitirán establecer paralelos entre la regulación salvadoreña y las normas jurídicas de Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

En ese sentido, según Gutteridge, existen diferentes ramas del derecho comparado aplicables a este análisis. Sin embargo, el enfoque que se considera más apropiado para esta investigación es la denominada rama del Derecho Comparado Descriptivo, que se refiere “al análisis de las variantes que se puedan encontrar entre los sistemas jurídicos de dos o más países” (Morineau, 2004).

Para realizar este análisis de Derecho Comparado se utilizará parte de la metodología propuesta por Kamba y De la Cruz, por medio del siguiente “*iter*”<sup>7</sup> metodológico:

- 1) Fase Electiva: se toma en cuenta la importancia de la elección del tema objeto de comparación y su contexto social, económico y jurídico, así como la viabilidad de la comparación y el contexto socio-cultural. En esa línea, para el presente estudio la elección se basó en los elementos más relevantes de cada uno de los incentivos fiscales dentro de la región, lo que permitirá focalizar los principales hallazgos en los procedimientos de otorgamiento y usos de los incentivos fiscales.
- 2) Fase Descriptiva: se estudian los sistemas jurídicos que serán objeto de comparación; se realiza un estudio en paralelo de los sistemas jurídicos describiendo su modo operativo, su estructura, sus fuentes y las nociones jurídicas sobre las que se asienta, de forma que los elementos relevantes a analizar serán: a) los tipos de incentivos por cada una de las disposiciones legales; b) la justificación que llevó a tomar la decisión de implementarlos y los objetivos perseguidos; c) los diferentes requisitos que se necesitan para optar a ser un beneficiario; d) las condiciones de continuidad para seguir gozando de los incentivos y; e) los procedimientos y la tutela administrativa.

---

<sup>7</sup>Ruta que se sigue para llegar a un lugar. (Tomado de la Real Academia Española)

- 3) Fase Identificativa: se observarán las similitudes y diferencias que existen entre los diversos sistemas jurídicos a comparar. Por ello, una vez finalizada la fase descriptiva, se desarrollará un análisis que permitirá establecerán aquellas similitudes y diferencias existentes entre la normativa actual de El Salvador en comparación con las distintas normativas que regulan los mismos tipos de incentivos fiscales a nivel regional.

## **2.2 Análisis Comparativo de leyes a nivel Centroamericano**

### **2.2.1 Zonas Francas**

#### **a. Tipos de incentivos por Disposición Legal**

En **El Salvador** los Desarrollistas de Zonas Francas son beneficiarios de los siguientes incentivos: la exención del impuesto sobre la renta, por diez años si están en el Área Metropolitana, y por quince años si están fuera del Área Metropolitana; además se cuenta con la exención total de impuestos municipales, por diez años si están en el Área Metropolitana y, quince años si están fuera del Área Metropolitana; y la exención total del Impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces, por la adquisición para ser utilizados en la actividad incentivada.

Los Titulares de una empresa de Zona Franca, por su parte, tienen libre internación de maquinaria, de lubricantes y sustancias o cualquier material o instrumentos necesarios para la ejecución de la actividad autorizada por el período en que realicen sus operaciones; asimismo, gozarán de libre internación a la Zona por el período que realicen sus operaciones; del mismo modo se da una libre internación de materias primas, partes, piezas, maquinarias y cualquier otro bien que tenga que destinarse a reparación por el período en que realicen sus operaciones. Se beneficiarán de la exención total del impuesto sobre la renta, quince años si está en el Área Metropolitana, veinte años si esta fuera del Área Metropolitana; exención total de impuestos municipales, por quince años si se ubica en el Área Metropolitana y veinte años si está fuera del Área Metropolitana; por último también existe una exención total del impuesto sobre la transferencia de bienes raíces para ser usados en la actividad incentivada.

En **Guatemala** las Administradoras de Zonas Francas tienen exención total de impuestos, derechos arancelarios y cargos de importación de maquinaria, equipo y materiales destinados al desarrollo de la Zona Franca; exención total del impuesto sobre la renta, por quince años sobre las rentas que provengan de la actividad de la Zona; exención del impuesto único sobre

inmuebles por cinco años; exención del impuesto del papel sellado y timbres fiscales que recaigan sobre documentos por los cuales se transfiera a favor de la entidad la propiedad de inmuebles de la Zona; exoneración sobre impuesto alcabala; exoneración del impuesto del papel sellado y timbres fiscales que recaigan sobre documentos por los cuales se transfiera a usuarios de la Zona los inmuebles; exención de impuestos y cargos de importación al consumo de “fuel oil”, necesarios para la generación de energía. Para los usuarios productores de bienes o servicios autorizados para operar en Zona Franca los beneficios serán la exención total de impuestos, derechos arancelarios y cargos de importación de maquinaria, equipó y materiales que sean usados en la producción de bienes; exención total del impuesto sobre la renta que causen las rentas que provengan de la actividad por diez años; las transferencias de mercancías que se realicen dentro y entre las Zonas Francas no estarán afectas al IVA; exención del impuesto de timbres fiscales y papel sellado especial para protocolos, que afecten los bienes inmuebles de la Zona; y por último no estará afecta al IVA, la adquisición de insumos para ser incorporados en la actividad como usuario productor.

En **Honduras** se establecen incentivos sobre la importación libre de gravámenes, derechos arancelarios, impuestos de consumo, venta y demás impuestos y gravámenes que tengan relación con las operaciones aduaneras de importación y que sean aplicados al desarrollo y explotación de la Zona Industrial de procesamiento para exportaciones; y la exención del impuesto sobre la renta por veinte años e impuestos municipales por diez años.

En **Nicaragua** se ofrece a las empresas de Zonas Francas incentivos como la exención del 100% del impuesto sobre la renta por quince años; exención total de impuestos a la importación de maquinaria, equipo, y otros implementos necesarios para operación de la Zona; exención del pago de impuesto por constitución, transformación fusión y reforma de la sociedad y del impuesto de timbres fiscales; exención total del impuesto sobre transmisión de bienes inmuebles afectos la Zona, exención total del impuesto indirecto o selectivo de consumo; exención total de tributos municipales. Para las empresas usuarias de Zonas Francas los incentivos son la exención del 100% por 10 años y 60% a partir del onceavo año del impuesto sobre la renta; exención del pago de impuestos sobre enajenación de bienes inmuebles a cualquier título, incluso el impuesto sobre ganancias de capital; exención del pago de impuestos por constitución, transformación, fusión y reforma de la sociedad y del impuesto de timbres fiscales; exención de todos los impuestos, derechos de aduanas de materias primas equipos y accesorios destinados a habilitar a la empresa para sus operaciones en la Zona, exención de

impuestos de aduana sobre equipos de transporte de pasajeros o de servicio, destinados al uso normal de la Zona; exención total de impuestos indirectos, o selectivos de consumo, exención total de tributos municipales, exención total de impuestos a la exportación sobre productos elaborados en la Zona; y exención de impuestos fiscales y municipales sobre compras locales.

En **Costa Rica** por su parte se brinda en primer lugar, la exención de pago de todo tributo de importación o impuesto interior, los materiales de empaque, embalaje y envase y otros productos necesarios para la operación, derivados de las actividades de las empresas de Zona Franca; internar a la Zona Franca la maquinaria y el equipo, lo mismo que sus accesorios y repuestos, sin ejecución al pago de todo tributo y derecho consular que afecte la importación; la exoneración de todo tributo y derecho consular que pese sobre la importación de lubricantes para su importación; exoneración de todo tributo asociado con la exportación y reexportación de productos; exención por diez años desde inicio de operaciones del pago de impuesto sobre capital y el activo del pago impuesto territorial y del impuesto de traspaso de bienes inmuebles; exención del impuesto de ventas y consumo sobre compras de bienes y servicios; exención de todo tributo que pese sobre las remesas al extranjero; exención de todos los tributos a las utilidades, así como cualquier otro, cuya base imponible sea en relación a las ganancias, para las empresas ubicadas en la Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA); la exención será de 100% hasta por un período de ocho años y de un 50% en los siguientes cuatro años y para las empresas ubicadas fuera de la GAMA; la exención será de un 100% hasta por un período de doce años y de un 50% en los siguientes seis años; existe asimismo exención de todo tributo y patente municipal por diez años; exención de todo tributo sobre la importación y exportación de muestras comerciales o industriales; y una bonificación anual del 15% de la suma que hayan pagado en conceptos de salarios en el año inmediato anterior, para las Zonas Francas de menor desarrollo relativo.

En **Panamá** toda actividad, operación, transacción y transferencia de bienes muebles e inmuebles, compra de equipo y materiales de construcción, materias primas y todo bien o servicio requerido para sus operaciones, que realicen las empresas dentro de las Zonas Francas, estarán exoneradas de todo impuesto directo o indirecto y gravámenes; así como el impuesto sobre la licencia de operación. Las empresas de servicios, empresas de alta tecnología, centros de investigación científica, de educación superior, especializados para la prestación de salud, estarán exentas del impuesto sobre la renta de sus operaciones exteriores

y por sus operaciones entre sí. Los promotores de Zona Franca quedan exceptuados del pago de impuestos sobre la renta e impuesto de transferencia de bienes corporales muebles.

En **República Dominicana**, existe una exoneración del 100% para el impuesto sobre la renta, para el pago del impuesto sobre la construcción, los contratos de préstamos y sobre el registro y traspaso de bienes inmuebles; exoneración del pago de impuestos municipales, así como de todos los impuestos de importación que afecten las materias primas, equipos, materiales de construcción, todos ellos destinados a construir, habilitar u operar en las Zonas Francas; además existe una exoneración de todos los impuestos de exportación, reexportación, de impuesto de patentes, sobre activos o patrimonio, así como el impuesto de transferencia de bienes industrializados, de los derechos consulares para toda importación destinada a los operadores o empresa de Zonas Francas, del pago de impuestos de importación, relativos a equipos y utensilios necesarios que propenda al bienestar de la clase trabajadora, del pago de impuestos de importación de vehículos de carga, colectores de basura, microbuses, minibuses para transporte de empleados y trabajadores. Se otorgan durante veinte años si están en zonas fronterizas y por quince años en el resto del país, desde su primer año de operaciones.

*b. Por objetivos y justificación*

En **El Salvador**, se buscó incorporar al país en el proceso de globalización para favorecer el desarrollo progresivo de la economía, creando condiciones de competitividad para que las empresas ejecuten y contribuyan a la generación de empleo y divisas. En **Guatemala** se consideró que era de interés nacional para fortalecer la producción, la generación de empleo y la transferencia tecnológica. En **Honduras** se planteó como un instrumento para la generación de empleo, la diversificación de la industria y el crecimiento de la economía. En **Nicaragua** se diseñó para promover el empleo, la inversión extranjera, la exportación de productos no tradicionales y la reactivación del comercio exterior.

En **Costa Rica** se pensó como un instrumento para elevar la calidad de vida de las personas a través de la generación de fuentes de trabajo, en especial para las zonas más pobres del país, promover el crecimiento del comercio internacional, la difusión de conocimiento tecnológico y el aumento de la competitividad internacional. En **Panamá** se consideró importante para promover la inversión y generar empleo y divisas. En **República Dominicana** se buscó facilitar la instalación y desarrollo de nuevas empresas cuya producción sea destinada principalmente al mercado y favorecer la generación de empleos permanentes.

c. Por requisitos

En **El Salvador**, se necesita de una inversión inicial mayor o igual a quinientos mil dólares en su activo (alcanzable en los primeros dos años de operación), crear cincuenta o más puestos de trabajo en el primer año y en el caso de comercializadores operar con cinco o más puestos de trabajo<sup>8</sup>. En **Guatemala** debe presentarse un estudio económico del proyecto ante la Dirección General de Política Industrial del Ministerio de Economía, el cual debe cumplir con los requisitos e información indicados en los instructivos brindados por dicha entidad.

En **Honduras** quien opte a este tipo de incentivos debe constituirse como Sociedad Anónima de capital fijo, suscrita y pagada en una cantidad no menor de dos millones de Lempiras, tener como finalidad exclusiva la explotación de Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP), acreditar la disponibilidad del inmueble requerido para los fines de la Zona Industrial de Procesamiento para Exportaciones, y acreditar la disponibilidad de los recursos técnicos y financieros, para promoción, prestar los servicios y desarrollar la infraestructura requerida para generar un mínimo de cinco mil empleos nuevos dentro de un período de cinco años. A la autorización para constituir la sociedad operadora de la Zona Industrial de Procesamiento para Exportaciones mencionada anteriormente, se acompañará: a) El proyecto de escritura pública de constitución y los estatutos, b) La estructura financiera, administrativa, y las proyecciones del desenvolvimiento de la empresa para diez años, c) Un estudio que justifique el establecimiento de la Zona Industrial de Procesamiento para Exportaciones que se propone y d) Los planos de la Zona y las instalaciones proyectadas, indicando la capacidad y las especificaciones pertinentes. En **Nicaragua** la sociedad que desee operar, administrar, promover una Zona Franca deberá dirigir una solicitud a la Presidencia de la Comisión Nacional de Zonas Francas, y depositar diez mil dólares en concepto de garantía ante la comisión. Debe realizarse una descripción del perfil y factibilidad del plan de negocios a desarrollar, cronograma de ejecución del proyecto y fecha estimada de inicio de operaciones. Las Empresas Usuarias de Zonas Francas deberán mantener un número razonable de trabajadores de acuerdo a lo manifestado al presentar su solicitud de admisión a la Zona, mantener también razonablemente los mismos salarios y prestaciones sociales que ofreció, en todo caso estarán sujetas a las leyes de la República de Nicaragua.

---

<sup>8</sup> Según la Ley de Zonas Francas de El Salvador se define como Comercializador: Es el beneficiario que se dedica a la tradición de bienes a vendedores al por menor o por mayor o bien, a consumidores finales y que ha sido autorizado por el Ministerio de Economía

En **Costa Rica** la inversión inicial en activos fijos debe ser por lo menos de ciento cincuenta mil dólares para empresas instaladas en un Parque de Zona Franca. Inversión nueva inicial en activos fijos debe ser al menos por dos millones de dólares para empresas instaladas fuera de un Parque de Zonas Francas. Se deberá presentar la solicitud respectiva a la Corporación de la Zona Franca de Exportación Sociedad Anónima del país.

Por su parte en **Panamá** para cumplir con los requisitos debe de contar con un mínimo de dos hectáreas de terreno para el desarrollo, se debe tramitar licencia de Zona Franca y dirigirse a la Comisión Nacional de Zonas Francas. El promotor deberá de invertir en el desarrollo de la Zona no menos de doscientos cincuenta mil Balboas. En cuanto a **República Dominicana** la inversión que la empresa proyecte realizar debe ser totalmente nueva y/o adicional a la existente. Se debe además presentar un perfil técnico del proyecto, satisfacer todos los requerimientos que a juicio del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación sean necesarios para la tramitación y evaluación del proyecto.

*d. Por Condiciones de Continuidad.*

En **El Salvador** los desarrolladores de Zonas Francas tendrán derecho al plazo adicional de exenciones de impuestos sobre la renta y de impuestos municipales por cinco años siempre y cuando durante el periodo de exención hayan invertido en ampliaciones de las Zonas Francas. En el caso de los titulares de empresas usuarias tendrán un plazo adicional de cinco años si durante los últimos cinco años de exención han aumentado su inversión en un 100%.

En **Guatemala**, de acuerdo con el Decreto 19-2016 se prohibieron a partir de 2016 nuevas exenciones de impuestos, derechos arancelarios y cargos aplicables a la importación, así como la exención total del Impuesto sobre la Renta que provenga de la actividad como usuario de la Zona Franca. En **Honduras**, por medio del Decreto 278-2013, una restricción para los beneficiarios los cuales una vez hayan gozado de exoneraciones fiscales no podrán acogerse de nuevo a otro régimen fiscal especial al finalizar el periodo de tiempo por el cual el Estado les otorgo tales beneficios. En **Nicaragua** los beneficios otorgados a las empresas tienen carácter indefinido, excepto los aplicables al Impuesto sobre la Renta, que puede prorrogarse una sola vez por un período de quince años si se está solvente ante la Comisión Nacional de Zonas Francas, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) y el Ministerio de Trabajo (MITRAB); una vez concluido el plazo de la prórroga deberá pagar el 40% del Impuesto sobre la Renta hasta que finalicen sus operaciones en el país.

En **Costa Rica** se puede otorgar una exención adicional a las empresas procesadoras de exportación beneficiadas de incentivos recibiendo una exención adicional al pago del impuesto sobre la renta bajo los parámetros siguientes: a) Si la reinversión excede del 25% de la inversión original, la exención será por un año adicional, b) Si excede del 50% de la inversión original será por dos años adicionales, c) Si excede del 75% de la inversión original, será por tres años adicionales y d) En caso de exceder del 100% de la inversión original será por cuatro años adicionales. Las exenciones adicionales serán del 75% del impuesto sobre la renta por pagar. En **Panamá** la licencia se mantendrá vigente mientras se dé el debido cumplimiento adecuado de los beneficios de la actividad incentivada, de lo contrario se cancela la licencia y el respectivo registro. En **República Dominicana** el Consejo Nacional de Zonas Francas podrá prorrogar los permisos de operación cuando lo considere necesario en función del espíritu de la ley 8-90 sobre el fomento de Zonas Francas.

e. Por Procedimientos y Tutela Administrativa.

En **El Salvador** para poder optar a estos beneficios el interesado deberá presentar su solicitud ante el Ministerio de Economía quien posteriormente realizará una inspección técnica de las instalaciones y emitirá un acuerdo, el cual deberá contar previamente con la opinión del Ministerio de Hacienda, quien verificará la solvencia y pertinencia de los incisos arancelarios. El Ministerio de Economía será el encargado de velar por el cumplimiento de las actividades incentivadas, junto con el Ministerio de Hacienda a través de la DGA y la DGII. En caso de tener conocimiento de alguna infracción, el Ministerio de Economía convocará a una audiencia a los involucrados para emitir su resolución y el respectivo acuerdo.

En **Guatemala** para optar al incentivo, deberá presentarse la solicitud de calificación ante la Dirección General de Política Industrial del Ministerio de Economía, quien elaborará un dictamen dentro de un plazo no mayor a treinta días, contados desde la fecha de presentación de la solicitud, para su posterior resolución, dentro de un plazo no mayor de quince días, a partir de la fecha del dictamen. Las mercancías producidas o ingresadas por el usuario de Zona Franca, estarán bajo el control y supervisión de la Dirección General de Aduanas.

En **Honduras** para optar al incentivo se necesita una autorización para constituir la sociedad operadora de la Zona Industrial de Procesamiento para Exportaciones y la aprobación y delimitación de la misma deberá ser solicitada al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Estado en los Despachos de Economía y Comercio, quien además dará la aprobación para que la sociedad funcione como operadora de la Zona Industrial. Habrá una administración aduanera,

en cada Zona Industrial, quien se encargará de los trámites de las operaciones. Las Secretarías de Economía, Comercio, Hacienda y Crédito Público efectuarán intervenciones a la sociedad operadora para supervisar el cumplimiento de las obligaciones.

En **Nicaragua** para poder ser beneficiaria la Comisión Nacional de Zonas Francas será la encargada de aprobar la solicitud para poder operar, administrar y promover una Zona Franca, una vez autorizadas para operar gozarán de los beneficios fiscales correspondientes. La Comisión por medio de su Presidencia, remitirá un informe a la Dirección General de Impuestos, con una lista trimestral de las empresas beneficiarias. La Dirección General de Impuestos y la Dirección General de Aduanas, podrán en cualquier momento realizar inspecciones en las empresas beneficiarias para comprobar el buen uso de los incentivos, debiendo informar sobre las inspecciones a la Comisión.

En **Costa Rica** para optar al régimen de Zona Franca, se deberá presentar la solicitud respectiva a la Corporación de la Zona Franca de Exportación Sociedad Anónima<sup>9</sup>, quien analizará la solicitud y la información suministrada; los interesados tendrán un plazo de ocho días hábiles para corregir la información en caso de errores; satisfecho el requerimiento, deberá solicitar el dictamen especializado a las diferentes instituciones del Estado y si la recomendación es acogida, el Poder Ejecutivo la aprobará mediante un acuerdo. Una vez publicado el Acuerdo Ejecutivo, la empresa beneficiaria deberá suscribir con la Corporación un Contrato de Operaciones en un plazo de tres meses. Pasado ese plazo sin que se suscriba el Contrato, la concesión del régimen de Zona Franca caducará. Si se incumple el acuerdo y se le da un uso diferente al autorizado a los artículos que la empresa haya adquirido bajo el régimen de Zona Franca, se podrá revocar el mismo, sin perjuicio de imponer multas por parte del Ministerio de Comercio Exterior que oscilarán entre el 0.01% y el 0.05% de las ventas de la empresa.

En **Panamá** para poder optar a los incentivos debe tramitarse una licencia de Zonas Francas dirigida a la Comisión Nacional de Zonas Francas, esta licencia deberá ser aprobada en el término máximo de noventa días y ya aprobada deberá inscribirse en el Registro Oficial de empresas establecidas en Zonas Francas, de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Zonas Francas. Las empresas deberán remitir anualmente a la Comisión Nacional de Zonas Francas un reporte de los empleos, inversión realizada, monto y tipo de bienes o servicios producidos y de insumos utilizados y principales mercados de destino.

---

<sup>9</sup>Regulada en el "capítulo II" de la Ley Régimen de Zonas Francas.

En **República Dominicana** para optar a ser beneficiario se debe presentar una solicitud ante el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación. En caso de que se otorgue el permiso, este deberá ser ratificado mediante Decreto Ejecutivo. Además, las empresas deberán obtener el permiso otorgado por el Consejo Nacional de Zonas Francas y destinar su producción o servicios a la exportación. Una empresa que se encuentre en la necesidad de cambiar su ubicación y/o ampliar su actividad industrial o de servicios deberá satisfacer todas las formalidades exigidas por el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación. Los operadores de Zonas Francas deberán rendir un informe mensual al Banco Central de la República Dominicana, a fin de poder mantener los controles de divisas. El Consejo Nacional de Zonas Francas de exportación podrá cancelar los permisos en caso de violación a la ley.

f. Análisis comparativo entre las Leyes de Zonas Francas

Al realizar un análisis comparativo de los tipos de incentivos que son brindados en El Salvador, Centro América y República Dominicana, se logra determinar que en El Salvador existe una diferencia de los incentivos a los desarrollistas y los incentivos a los titulares de una empresa de Zonas Francas y en Guatemala y Nicaragua existe una diferenciación de incentivos para los administradores de Zonas Francas y los titulares de una empresa de Zona Franca. En el caso de Guatemala específicamente, a los administradores de Zonas Francas se les da exención total de impuestos, derechos arancelarios y cargos de importación de maquinaria destinados al desarrollo de la Zona Franca, mientras que en nuestro país no existe este incentivo para los administradores sino que sólo para los titulares de una empresa de Zona Franca. Además se les otorga una exención de impuestos y cargos de importación al consumo de "fuel oil", necesarios para la generación de energía, elemento no aplicable en El Salvador.

Otra diferencia es en relación a la duración de la exención del impuesto sobre la renta, ya que en nuestro país se da mayor tiempo a los titulares de una empresa de Zonas Francas, quince años en área metropolitana y veinte años fuera del área metropolitana, para ser específicos, mientras que a los desarrollistas de Zonas Francas se les otorgan diez años en área metropolitana y quince años fuera del área metropolitana. Caso contrario en Guatemala, ya que al administrador de la Zona Franca se le otorga un mayor plazo de exención del impuesto sobre la renta, el cual es de quince años, mientras que los usuarios productores tienen solamente un periodo de diez años.

En el caso de Honduras, no existe una diferenciación entre administradores de Zonas Francas y titulares de una empresa, pero si se da la exención al impuesto sobre la renta, por un período

mayor, de veinte años específicamente, y existe también la exención de impuestos municipales, importación libre de gravámenes para derechos arancelarios y para los que tengan relación con las operaciones aduaneras de importación para desarrollar las Zonas Francas. En Costa Rica, Panamá y República Dominicana existe el mismo tipo de incentivos, pero cabe mencionar que en República Dominicana, se da un plazo de veinte años si están en Zonas Fronterizas y quince años en el resto del país, contados desde el primer día de operaciones. En cuanto a tipo de incentivos se refiere, a nivel regional se observan incentivos similares pero con una diferencia en cuanto a los plazos en los que estos se otorgan.

En lo que respecta a los objetivos y justificación del régimen de Zonas Francas en El Salvador, al igual que en el resto de países en estudio, los incentivos fueron creados con el propósito de generar empleos, divisas y un mayor crecimiento en sus economías. Además, se buscaba atraer un mayor número de empresas y poder crear las condiciones para alcanzar niveles de competitividad más altos considerando el entorno del comercio internacional.

Respecto a los requisitos para optar a este tipo de incentivos, para todos los países en estudio se necesita presentar como primer paso una solicitud; en el caso de El Salvador, Guatemala y Honduras, dicha solicitud deberá ser avalada por el Ministerio de Economía y en los demás países deberá presentarse a la Comisión Nacional de Zonas Francas. Dichas solicitudes tienen que detallar las características del proyecto, como el monto de la inversión y la cantidad de puestos de trabajo que esperan generar. Sin embargo, a diferencia del resto de países en El Salvador se especifica un monto mínimo de inversión, el cual deberá ser igual o mayor a los quinientos mil dólares en activos; el único país que también hace esta aclaración es Honduras, quien requiere que el solicitante se constituya como sociedad anónima de capital fijo pagado en una cantidad no menor a dos millones de lempiras.

En cuanto a las condiciones de continuidad de los incentivos, existe una clara diferencia con Guatemala y Honduras, ya que en El Salvador sí existe la posibilidad de obtener un plazo adicional, en cambio en esos dos países se han estipulado a través de Decretos los tiempos hasta donde se podrá hacer uso de esos beneficios sin posibilidad de prórroga.

Adicionalmente, al revisar la Tutela Administrativa se logró observar que en El Salvador es el Ministerio de Hacienda es el encargado de velar por el cumplimiento de las actividades incentivadas a través de la DGA y la DGII, junto con el Ministerio de Economía, al igual que en Nicaragua. En Panamá y en República Dominicana el ente encargado es la Comisión Nacional de Zonas Francas, en Guatemala el control y supervisión es por parte de la Dirección General

de Aduanas y en Honduras en cada Zona Industrial de Procesamiento (ZIP) existe una Administración Aduanera encargada de los trámites de las operaciones y las Secretarías de Economía, Comercio, Hacienda y de Crédito Público supervisan el cumplimiento de las obligaciones y el cumplimiento de la ley.

Con el fin de tener un mejor panorama de la comparación entre las distintas leyes en el régimen de Zonas Francas a nivel regional, se incluye en el anexo, un cuadro comparativo de todos los aspectos relevantes anteriormente mencionados.

## **2.2.2 Turismo**

### *a. Tipos de Incentivos por Disposición legal*

En **El Salvador** los tipos de incentivos son, en primer lugar la exención del impuesto sobre la transferencia de bienes raíces sobre la adquisición de inmuebles destinados al proyecto; exención de los derechos arancelarios a la importación de bienes y materiales para la construcción de las edificaciones hasta la finalización del proyecto, dicha exoneración no podrá ser de más del 100% del capital invertido en el proyecto; exoneración del pago del impuesto sobre la renta por un período de diez años a partir del inicio de operaciones; exoneración parcial de los impuestos municipales por un período de cinco años a partir del inicio de operaciones, relacionadas a las actividades turísticas hasta por un 50% de su valor.

En **Guatemala** actualmente las actividades turísticas no cuentan con exoneraciones, ya que después de la Ley de Supresión de Exenciones, Exoneraciones y Deducciones en Materia Tributaria y Fiscal, en 1997 se eliminó el Art. 10 de la Ley de Fomento Turismo Nacional, el cual otorgaba incentivos al sector turismo. En este momento, el Instituto Guatemalteco de Turismo se encuentra desarrollando un Proyecto de Ley que incluya incentivos al sector turismo<sup>10</sup>.

En **Honduras** existen diferentes tipos de exoneraciones, la primera es la exoneración del pago del impuesto sobre la renta a partir del inicio de operaciones, sólo para nuevos proyectos por un periodo de diez años; exoneración del pago de impuestos y demás tributos sobre la importación de los bienes y equipos necesarios para la construcción e inicio de operaciones de nuevos proyectos; exoneración del pago de impuestos y demás tributos sobre la importación de todo material impreso para promoción o publicidad de los nuevos proyectos, o del país como destino turístico; exoneración del pago de impuestos, y demás tributos de la importación para

---

<sup>10</sup>[www.centralamericadata.com](http://www.centralamericadata.com), miércoles 5 de octubre de 2017.

reposición por deterioro de bienes y equipos por diez años; exoneración del pago de impuestos y demás tributos que cause la importación de vehículos automotores nuevos, para el uso exclusivo del giro estricto del negocio; exoneración del pago de impuestos y demás tributos de importación de aeronaves o embarcaciones nuevas y usadas para el transporte para su uso en el giro específico de turismo. Es importante destacar que estos incentivos se encuentran dentro de la Ley de Incentivos al Turismo, creada en 1998, sin embargo, actualmente existe un nuevo Proyecto de Ley de Incentivos al Turismo, el cual se espera sea aprobado entre agosto y septiembre del presente año, dicho proyecto incluye beneficios como la disminución del pago del impuesto sobre la renta, la eliminación de los impuestos de importación y de cargas sobre la venta de tierras para construcción de hoteles, entre otros<sup>11</sup>.

En **Nicaragua**, los tipos de incentivos son la exoneración de derechos de importación y del impuesto general al valor; exoneración del impuesto sobre bienes inmuebles; exoneración del impuesto sobre la renta; exoneración de impuestos municipales; y la exoneración de impuesto sobre renta a artistas nacionales o extranjeros que participen en producciones y eventos de filmación con fines turísticos.

En **Costa Rica**, existe una diferenciación entre los tipos de incentivos para los servicios de hotelería, transporte aéreo internacional y nacional, transporte acuático de turistas, turismo de agencia de viajes y arrendamiento de vehículos a turistas. Para el caso de servicios de hotelería, los incentivos son la exoneración de todo tributo y sobretasas a la importación o compra de artículos indispensables para el funcionamiento o instalación de empresas nuevas o que ofrezcan nuevos servicios, así como la construcción o ampliación del edificio, depreciación acelerada de bienes que se extingan por su naturaleza con mayor rapidez, patentes municipales que se requieran para el desarrollo de sus actividades, autorización por parte del “BCR”, dedicadas al turismo internacional, sean contratadas como cajas auxiliares para compra de divisa de los turistas extranjeros.

En el caso del transporte aéreo internacional y nacional los beneficios son la depreciación acelerada según la Ley de Impuesto sobre Renta; suministro de combustible a precio competitivo; exención de todo tributo; y sobretasas para importación o compra local de repuestos para las aeronaves. En Transporte acuático de turistas los incentivos son la exención de bienes indispensables para la construcción o remodelación de muelles o lugares de

---

<sup>11</sup>[www.centralamericadata.com](http://www.centralamericadata.com), jueves 20 de julio de 2017.

desembarque, depreciación acelerada según Ley de Impuestos sobre Renta; exoneración de todo tributo y sobretasas a compra o importación local de naves para el transporte de turistas. En el caso de Turismo de agencia de viajes se da una exoneración de todo tributo y sobretasas para vehículos de transporte colectivo como mínimo quince personas. En el arrendamiento de vehículos a turistas se da una exoneración del 50% de impuestos a la importación de vehículos para ser arrendados a turistas.

En **Panamá** los establecimientos de alojamiento turístico fuera del distrito, tendrán exenciones del impuesto de importaciones de materiales de construcción por cinco años y diez años para introducción de muebles y equipo para el equipamiento del establecimiento; exoneración total por quince años del impuesto de inmuebles sobre terrenos que se utilicen en actividades de desarrollo turístico; exoneración por quince años de impuestos, contribuciones, gravámenes o derechos sobre el uso de muelles construidos por empresa; exoneración del impuesto sobre la renta por los intereses de los acreedores de la primera operación financiera; exoneración total por quince años del impuesto sobre la renta de las actividades turísticas de la empresas; y exoneración a la empresa de todo impuesto sobre su capital por cinco años.

En el caso de los establecimientos dentro del distrito de Panamá los tipos de incentivos son la exoneración total por cinco años de impuesto de importación sobre introducción de materiales y diez años para muebles; exoneración de cinco años del impuesto de importación y del impuesto selectivo al consumo de ciertos bienes y servicios, de vehículos automotores para transporte usados para el turismo; exoneración del impuesto sobre inmuebles sobre terrenos y mejoras por diez años de inicio operaciones; y exoneración del impuesto sobre la renta por los intereses de los acreedores de la primera operación financiera.

En **República Dominicana**, existe una exoneración del 100% al impuesto sobre la renta; impuestos nacionales y municipales por constitución; por aumento de capital de sociedades; impuestos nacionales y municipales por transferencia sobre los derechos inmobiliario; impuesto sobre viviendas suntuarias y solares no edificados; impuestos a la importación; tasas; derechos recargos; impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) sobre maquinaria equipamiento y puesta en operación de la instalación turística. Por un periodo de quince años cada proyecto gozará de las exenciones fiscales a partir de la fecha de terminación de los trabajos de construcción del proyecto.

*b. Por objetivos y justificación*

En **El Salvador** el objetivo principal de este tipo de incentivos es potenciar el desarrollo turístico, para mejorar y diversificar su oferta y crear nuevos empleos para mejorar la calidad de vida de la población. Asimismo se busca promover los atractivos turísticos del país a nivel internacional y fomentar la inversión extranjera.

En **Honduras** el objetivo es promover la oferta turística del país, a través de una mayor inversión nacional e internacional, facilitando así la generación de empleo, inversión, ingreso de divisas y por tanto aumentando los tributos para el Estado, además se busca potenciar servicios turísticos de alto nivel que aumenten la actividad de la oferta turística. En **Nicaragua** el objetivo es otorgar incentivos a las personas naturales o jurídicas ya sean extranjeras o nacionales que se dediquen al desarrollo de la actividad turística, con lo cual se busca estimular el crecimiento del país y generar efectos positivos en la balanza de pagos. En **Costa Rica** van encaminados a la necesidad de crear modelos adecuados para atraer una mayor inversión al sector turismo, y así tener las suficientes herramientas para incentivar el crecimiento económico.

En **Panamá** el objetivo principal es promover la inversión en las actividades del agroturismo, turismo rural, ecoturismo, turismo deportivo, científico, cultural, étnico, de salud, etc. con el fin de que esto contribuya a la estadía del visitante, lo cual generará divisas y crecimiento económico, además ayudará a posicionar al país a nivel internacional como destino turístico, incentivando la creación de hoteles, agencias de viaje, operadores de turismo y centros de convenciones. En **República Dominicana** se busca el desarrollo de la actividad turística en todas las regiones, desarrollando su potencial para ser explotados habiendo o no sido declaradas como polos turísticos.

*c. Por requisitos*

En **El Salvador** para poder optar a los beneficios necesario inscribir a la empresa y a su titular en el Registro Nacional de Turismo de CORSATUR y además ser calificado como Proyecto de Interés Turístico Nacional (PITN) por el Ministerio de Turismo. Los requisitos en **Honduras** son presentar una solicitud ante la Secretaría de Turismo con la descripción del proyecto, propuesta económica y el cronograma de inversión, en caso de que el proyecto se realice en el casco histórico de una ciudad donde existan vestigios arqueológicos, se requerirá la opinión del Instituto Hondureño de Antropología e Historia.

En **Nicaragua** se debe solicitar la inscripción en el Registro de Inversiones Turísticas, completando el formulario indicado y adjuntando la documentación del proyecto, a su vez, se debe presentar el título de propiedad y su historia registral que abarque como mínimo diez años, el documento de Evaluación del Impacto Ambiental y el costo del proyecto.

En **Costa Rica** para efectos de otorgar los beneficios de la ley se toma en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes: a) su contribución a la balanza de pagos; b) la utilización de materias primas e insumos nacionales; c) la creación de empleos directos o indirectos; d) sus efectos en el desarrollo regional; e) la modernización o diversificación de la oferta turística nacional; f) los incrementos de la demanda turística interna e internacional; g) los beneficios que se reflejan en otros sectores y además deberá ser calificado como actividad turística por la Gerencia General del Instituto Costarricense. En **Panamá** se deberá inscribir el proyecto en el Registro Nacional de Turismo, acompañando el formulario señalado por los planos debidamente aprobados por el municipio, certificación que señale las fuentes de financiamiento, certificaciones expedidas por el Registro Público sobre la existencia de la sociedad, copia autenticada de la cédula del representante, Certificación del Registro Público que señale la propiedad de los terrenos donde se construirá, copia de la resolución o certificación de la autoridad nacional de medio ambiente de aprobación de estudio de impacto ambiental (en caso que se amerite) y el estudio de factibilidad del proyecto. Se deberá presentar a su vez una fianza de cumplimiento del 1% de la inversión declarada sin ser superior a los quinientos mil Balboas, a favor del Ministerio de Economía y Finanzas, con vigencia de un año.

En **República Dominicana** es necesario realizar tramitar en la Oficina de Planeamiento y Programación del Ministerio de Estado de Turismo, anexando a la carta de solicitud, un estudio de impacto ambiental, en el caso de proyectos que tengan previsto manejar volúmenes de combustible y/o envuelvan tráfico intenso de embarcaciones estos deberán ser acompañados por un plan de contingencia para prevenir y controlar derrames de combustibles, la descripción del inversionista, el análisis de factibilidad económica y el diseño del proyecto.

*d. Por condiciones de continuidad*

En **El Salvador** si las empresas ya establecidas desean gozar de los incentivos, deberán realizar ampliaciones, remodelaciones o mejoras, con una inversión mayor o igual al 20% del valor de bienes muebles e inmuebles poseídos, con esto se podrá extender la exención por un periodo de diez años.

En **Honduras**, para continuar con los beneficios se deben ampliar los proyectos turísticos hoteleros a un número de mil habitaciones, con lo cual se podrá exonerar por diez años el pago de impuesto de ventas y tasas por servicios turísticos siempre y cuando estos proyectos se hayan construido y operado dentro de los tres años de la Resolución de la Secretaría de Turismo. En **Nicaragua** para poder seguir gozando de los incentivos, los servicios hoteleros deberán realizar una ampliación o remodelación al proyecto, sin embargo se considerará como nuevo proyecto con ello se podrá extender la exoneración por otros diez años más. En **Costa Rica**, se deberá presentar la respectiva ampliación en el caso de bienes no incluidos en el plan de compras original, para que sea aprobado por la Comisión reguladora de Turismo.

En **Panamá**, los incentivos se otorgaran a nuevos proyectos, sin embargo las remodelaciones y equipamientos en establecimientos fuera del distrito de Panamá por cien mil Balboas, podrán también ser beneficiarios. Además, los establecimientos hoteleros existentes a la fecha de la entrada en vigencia de la ley, que realicen mejoras en sus instalaciones, se considerarán como actividades complementarias y podrán ser beneficiarios de los incentivos a inversiones complementarias. En **República Dominicana**, las exenciones sólo serán para nuevos proyectos, sin embargo para las exenciones a las que se refiere la ley en cuanto a las instalaciones hoteleras, complejos hoteleros y resorts que tengan quince años como mínimo de construidas, se deberán realizar remodelaciones o reconstrucciones que sean mayores al 50% de sus instalaciones para poder gozar del 100% de las exenciones.

*e. Por Procedimientos y Tutela Administrativa*

En **El Salvador**, para obtener los incentivos fiscales se debe presentar una solicitud dirigida al Ministerio de Turismo, la cual deberá llevar el perfil del proyecto cuando son PITN con montos entre US\$25,000 y US\$50,000 y en caso que sean PITN con montos mayores de US\$50,000 se deberá además adjuntar su estudio de factibilidad; presentada dicha información será la Unidad de Asesoría Jurídica de la Dirección de Contraloría Sectorial, quien emitirá el Acuerdo Ministerial con los incentivos fiscales otorgados. Por otra parte, el Ministerio de Hacienda es el encargado de ejercer la vigilancia y control de las actividades incentivadas, así como también de la imposición de sanciones.

En **Honduras** para optar a ser beneficiario de los incentivos fiscales se debe realizar una solicitud ante la Secretaría de Turismo y una vez emitida la resolución de autorización del proyecto, se deberá solicitar la dispensa de los impuestos a la Secretaría del Estado en el Despacho de Finanzas, quien se encargará de emitir la autorización para importar los bienes,

servicios y menajes solicitados libres del pago de impuestos y demás tributos, en el término de quince días después de haberse emitido la resolución favorable. La Secretaría de Turismo será la encargada de velar por que los beneficios se utilicen para los fines establecidos en la ley caso contrario aplicara sanciones, desde la cancelación de la Resolución, la cual inhibirá al beneficiario para solicitar nuevamente los incentivos, hasta, el cierre del establecimiento.

En **Nicaragua** para obtener los beneficios fiscales se debe realizar una solicitud de inscripción en el Registro de Inversiones Turísticas—entidad adscrita al Instituto Nicaragüense de Turismo (INTUR) –,y completar el formulario. Una vez recibida dicha información, el INTUR tiene sesenta días calendario para evaluar los aspectos técnicos, económicos y legales, en consulta con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), el Instituto Nicaragüense de Cultura (INC) y con la municipalidad respectiva. Una vez aprobada la solicitud, el INTUR deberá inscribir el proyecto en el Registro y expedir la certificación. Además, el INTUR es quien verifica el cumplimiento de lo establecido en la solicitud. Los incentivos serán otorgados por medio de un Contrato Turístico de Inversión y Promoción y en caso de un mal uso de los mismos, serán acreedores a la cancelación de la inscripción.

En **Costa Rica** es necesario ser calificado como actividad turística por la Gerencia General del Instituto Costarricense para optar a los incentivos fiscales, además de tramitar la solicitud de contrato turístico. Asimismo, antes de iniciar el trámite de la primera exoneración de un bien, la empresa deberá presentar su plan de compras para el desarrollo del proyecto. El Departamento de Gestión Turística llevará los registros y controles del uso de los bienes exonerados y también verificará que los bienes y cantidades solicitadas de exoneración, estén en concordancia con la naturaleza de la empresa. Las empresas estarán obligadas a presentar ante el Departamento de Gestión Turística, un informe sobre uso y destino de bienes exonerados.

En **Panamá** para obtener los beneficios se debe solicitar la inscripción del proyecto de interés en el Registro Nacional de Turismo y presentar la documentación necesaria junto con el formulario indicado. La Autoridad de Turismo de Panamá es la que otorga la resolución del otorgamiento de los incentivos turísticos y es quien junto con la Dirección General de Ingresos se encargan de fiscalizar los aspectos concernientes al cumplimiento de las obligaciones. El incumplimiento de las obligaciones, conllevará a la cancelación de la inscripción y hasta el pago a la Nación del importe correspondiente de los incentivos fiscales.

En **República Dominicana** para obtener el incentivo se debe realizar el trámite ante la Oficina de Planeamiento y Programación del Ministerio de Estado de Turismo, quien tramitará el

expediente de las solicitudes y concesiones de los incentivos, para que el Consejo de Fomento Turístico (CONFOTUR) realice los contratos y dé la resolución de la solicitud. El CONFOTUR realizará las investigaciones pertinentes sobre los documentos que se presenten junto a las solicitudes. Asimismo, la Oficina Técnica es quien se encarga de implementar los programas de inspecciones y control para fiscalizar el desarrollo de los Proyectos Turísticos. Los proyectos que según los analistas de la Oficina Técnica, incumplan injustificadamente sus programas, perderán las exoneraciones otorgadas.

*f. Análisis comparativo entre las leyes de Turismo*

Dentro del análisis realizado al identificar los diferentes aspectos relevantes en materia de incentivos fiscales al Turismo, se ha logrado determinar que El Salvador no tiene mayores diferencias con los sistemas establecidos en Honduras y Nicaragua, aunque en el caso de Honduras se está trabajando actualmente en un nuevo proyecto de Ley que se aprobaría en agosto o septiembre del año 2017. Guatemala cuenta con exoneraciones, pero también está trabajando en un proyecto de ley para incluir incentivos a las actividades turísticas.

Las principales diferencias existen con los sistemas establecidos en Panamá, Costa Rica y República Dominicana, ya que en Costa Rica existe una diferenciación en cuanto al tipo de turismo realizado y el incentivo que cada actividad tiene; Panamá también establece una diferencia según donde está ubicado el proyecto, esta tipo de diferencias no se encuentran dentro de la legislación salvadoreña. Con República Dominicana la principal diferencia es que a pesar de tener el mismo tipo de incentivos, estos se dan en una exoneración del 100% y se aplican por un periodo de quince años.

Al estudiar los diferentes objetivos y justificaciones de creación de estos incentivos, todas las leyes buscan el fomento del turismo para alcanzar un mayor desarrollo económico. Asimismo, a pesar que la justificación de El Salvador no lo mencione, en la mayoría de legislaciones se establece que uno de los fines de la creación de estas leyes, es establecer un procedimiento para que la aplicación de estos beneficios sea eficaz y clara.

Dentro de los requisitos establecidos en El Salvador, al igual que en Panamá y Nicaragua, es necesario estar inscrito en los Registros Nacionales de Turismo, a diferencia de los demás países donde esto no se requiere. Otro elemento destacable es que en El Salvador los proyectos deben ser calificados como “Proyectos de Interés Turístico Nacional” para poder ser beneficiario del incentivo, a diferencia de los demás países donde esto no es necesario. En

cuanto al procedimiento en todos los casos es obligatorio hacer una solicitud a la Secretaría encargada para iniciar con el procedimiento de optar a los incentivos.

Respecto a las condiciones para continuar siendo beneficiario del incentivo, en El Salvador, Honduras y Nicaragua se puede prorrogar la exención hasta por un periodo de diez años, al realizar mejoras o remodelaciones, sin embargo, en Nicaragua dichas remodelaciones o mejoras deberán ser del 35% del valor de la inversión inicial y en El Salvador sólo del 20%. En los demás países también se puede extender el incentivo, pero no se establecen plazos determinados de extensiones dentro de la ley.

Por último, dentro del control ejercido por las Autoridades competentes, en El Salvador el encargado de la vigilancia y control de las actividades incentivadas es el Ministerio de Hacienda y en todos los demás países es la misma Secretaria de Turismo quien vela por el correcto cumplimiento de las actividades y obligaciones.

Con el fin de tener un mejor panorama de la comparación entre las distintas leyes en el régimen de turismo a nivel regional, se incluye en el anexo, un cuadro comparativo de todos los aspectos relevantes anteriormente mencionados.

### **2.2.3 Servicios Internacionales**

#### ***a. Tipos de Incentivos por Disposición legal***

En **El Salvador** los tipos de incentivos, para los usuarios de parques de Servicios son: la libre internación por el periodo de sus operaciones en el país, de equipo, maquinaria y demás bienes necesarios para la ejecución de la actividad de servicios incentivada; exención de Impuesto sobre la Renta, por los ingresos provenientes de la actividad incentivada, durante sus operaciones en el país. Para los titulares de una empresa de Centros de Servicios son: la exención total de derechos arancelarios y demás equipos necesarios para la ejecución de la actividad incentivada; exención del Impuesto sobre la Renta, por los ingresos provenientes de la actividad incentivada, durante sus operaciones en el país; exención de impuestos municipales sobre el activo de la empresa, durante el período que duren sus operaciones en el país. En cuanto a los Administradores de los Parques de Servicios estos cuentan con exención total del impuesto sobre la renta por quince años desde sus operaciones, por la actividad que desarrollen; y exención total de impuestos municipales por diez años sobre el activo de la empresa, desde el inicio de operaciones.

En **Guatemala** los tipos de incentivos regulados dentro de este ámbito son: la suspensión temporal al pago de derechos arancelarios e impuestos a la importación, junto con el IVA sobre materias primas, de conformidad con los listados autorizados en la Resolución hasta por un año desde la fecha de la aceptación de la Declaración Aduanera de Importación o el Formulario Aduanero Único Centroamericano; la suspensión temporal al pago de derechos arancelarios e impuestos a la importación, junto con el IVA sobre muestrarios, instructivos, necesarios para el proceso de producción, hasta por un año desde la fecha de aceptación de la Declaración Aduanera de Importación o el Formulario Aduanero Único Centro Americano; la exoneración de derechos arancelarios e impuestos a la importación junto con el IVA a la importación de maquinaria, equipo, partes y accesorios, debidamente descritos en la Resolución de calificación del Ministerio de Economía hasta por un año; exoneración total del Impuesto sobre la Renta, por diez años de las rentas que provengan de las actividades autorizadas por la resolución salvo que en su país de origen se otorgue crédito por el impuesto sobre la renta que se pague en la República de Guatemala; exoneración total de impuestos, derechos arancelarios y demás aplicables a la importación y consumo de fuel oil, gas butano y propano, estrictamente necesarios para la generación de energía. No estará afecta al IVA, la adquisición de insumos de producción local para ser incorporados en el producto final y servicios que sean utilizados exclusivamente en la actividad bajo el régimen de prestación de Servicios.

En **Honduras** para los centros de atención de llamadas y de tercerización de servicios existen dos tipos de exenciones: la exención del pago de impuestos, arancelarios, cargos, recargos, derechos consulares, y demás impuestos que la importación de equipo de oficina y demás bienes que tengan relación con las operaciones de la actividad incentivada; y la exención del Impuesto sobre la Renta, de los ingresos que provengan de la actividad incentivada, por el tiempo que duren sus operaciones en el país.

En **Nicaragua, Panamá, Costa Rica y República Dominicana**, no existe régimen de Servicios Internacionales y a diferencia del resto de países en estudio las actividades que esta Ley regula están normadas por el régimen de Zonas Francas.

*b. Por objetivos y justificación*

En **El Salvador**, el principal objetivo es ofrecer una reglamentación para el funcionamiento y establecimiento de Parques y Centros de Servicios, con el propósito de fomentar la generación de empleo y el desarrollo económico del país.

En **Guatemala** el objetivo de estos incentivos es promover, incentivar y desarrollar en el territorio nacional, las actividades a que se dediquen estas personas individuales o jurídicas para mejorar la recaudación de impuestos mediante la generación de empleos y un mayor desarrollo económico y social. Por su parte en **Honduras**, se busca proporcionar los mecanismos jurídicos necesarios para el desarrollo, operación y funcionamiento dentro del territorio nacional, de los Centros de Atención de Llamadas y los Centros de Tercerización de Servicios Empresariales con el fin de fomentar un mayor desarrollo económico y social del país a través de la generación de empleo.

*c. Por requisitos*

En **El Salvador** los requisitos para optar a ser beneficiario de estos incentivos son realizar una nueva inversión de ciento cincuenta mil dólares en el caso de usuarios de parques de servicios, una nueva inversión debe ser de un millón de dólares en el caso de servicios médico-hospitalarios en parques de servicios, en el caso de servicios de atención a ancianos en parques de servicios debe ser una nueva inversión de doscientos cincuenta mil dólares, igual cantidad aplica en el caso de una nueva inversión en centros de servicios. Una nueva inversión de dos millones de dólares en el caso de servicios médico-hospitalarios en centros de servicios, y en el caso de servicios médico hospitalarios en centros de servicios debe realizarse una nueva inversión de quinientos mil dólares.

En **Guatemala** debe presentarse una solicitud ante la Dirección de Política Industrial del Ministerio de Economía la cual debe ir acompañada de: un estudio técnico firmado por un economista, el cual debe cumplir con los requisitos e información indicados en los instructivos brindados por dicha entidad. Todas las empresas beneficiadas con esta ley deberán cumplir con la Ley Nacional de Aduanas, Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento. En **Honduras** se pide constituirse como comerciante individual o sociedad mercantil de capital fijo, suscrito y pagado en no menor de un millón de Lempiras y tener como finalidad exclusiva la operación de Centros de Atención de Llamadas y de Tercerización de Servicios Empresariales. Las personas naturales o jurídicas interesadas en acogerse a la Ley de Fomento a los Centros de Atención de Llamadas y Tercerización de Servicios Empresariales deberán presentar ante la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Económico: 1) solicitud firmada y sellada por un Profesional del Derecho (conteniendo la descripción precisa de lo que solicita); 2) dirección exacta, correo electrónico, número de teléfono y fax del Gerente o Representante Permanente y Apoderado Legal de la empresa, o en su defecto del Comerciante Individual; 3) carta Poder o Poder Especial para pleitos, debidamente

autenticado;4) fotocopia del Registro Tributario Nacional, debidamente autenticado; 5) documento que acredite el Permiso de Operación o Registro emitido por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), de conformidad a la Ley; 6) fotocopia autenticada de la Escritura de Constitución de Sociedad Mercantil de Capital fijo o Constitución de Comerciante Individual debidamente inscrita en el Registro de Comerciantes Sociales o Individuales, con un capital suscrito y pagado no menor de Un Millón de Lempiras; 7) tener como finalidad exclusiva la operación de Centros de Atención de Llamadas y de Tercerización de Servicios Empresariales (BPO'S) o cualquier otra actividad análoga; 8) monto de la inversión, número de empleos a generar con sus respectivos sueldos y salarios (proyectados a tres años; 9) título de propiedad del inmueble en donde se desarrollará el proyecto, o en su defecto Contrato de Arrendamiento sobre dicho inmueble por un periodo no menor a cinco años; 10) acreditar ante la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Económico, un Representante Permanente de la empresa, con amplias facultades para realizar todos los Actos Jurídicos de carácter Civil, Mercantil y Laboral que hayan de celebrarse y surtir efectos en el Territorio Nacional, por medio de Poder otorgado en Escritura Pública; 11) constancia desolvencia vigente emitida por la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) y cualquier otra información que a juicio de la Dirección General de Sectores Productivos sea necesaria para resolver lo solicitado.

*d. Por condiciones de continuidad*

En **El Salvador** la ley sólo contempla las condiciones necesarias para el otorgamiento de los incentivos para nuevas inversiones, por lo que inversiones existentes que decidan realizar una ampliación en sus instalaciones no aplican. En **Guatemala**, siempre y cuando se cumplan las obligaciones y se le dé el adecuado uso a los bienes que por la actividad han sido incentivados con las exenciones, se estará gozando de los mismos durante un período de diez años en el caso de Impuestos Sobre la Renta. En **Honduras**, la ley no contempla la ampliación del plazo de los incentivos otorgados a las empresas beneficiarias, sin embargo, si permite modificar la resolución donde se incluya un listado de bienes a importar, el inciso arancelario, justificando el uso del equipo para que sean incluidos en el listado de bienes exentos.

*e. Por Procedimientos y tutela administrativa*

En **El Salvador** se deben solicitar los beneficios de la Ley ante el Ministerio de Economía, quien realizará una inspección técnica de las instalaciones y posteriormente emitirá un acuerdo, el cual deberá contar con la opinión del Ministerio de Hacienda, quien verifica dos temas en particular, la solvencia y la pertinencia de los incisos arancelarios. El Ministerio de Economía

es el encargado de velar por el cumplimiento de las actividades incentivadas, junto con el Ministerio de Hacienda a través de la DGA y la DGII. Al Ministerio de Economía le corresponde la aplicación de ley y la vigilancia y control del régimen fiscal y aduanero de los parques y centros de servicios al Ministerio de Hacienda.

En **Guatemala** para obtener los incentivos fiscales se debe presentar una solicitud ante la Dirección de Política Industrial del Ministerio de Economía acompañado de un estudio técnico firmado por un economista; una vez presentada la solicitud de calificación, la Dirección Política Industrial realizará un dictamen dentro de un plazo no mayor de treinta días, contados desde la fecha de presentación de la solicitud. Por último el Ministerio de Economía, con base en el dictamen, resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la calificación solicitada, dentro de un plazo no mayor de quince días, a partir de la fecha del dictamen. Se deberá iniciar la actividad productora en el término que señale la resolución o dentro de la prórroga de la misma.

En **Honduras** para obtener los beneficios se debe presentar una solicitud a la Secretaría General de la Secretaría de Desarrollo Económico, y verificados los requisitos formales y documentales, se admitirá la solicitud por parte de dicha entidad, quien trasladará el expediente a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN) para que emita el respectivo dictamen pronunciándose sobre lo solicitado. Una vez emitido el Dictamen por la SEFIN y devuelto el expediente a la Secretaría de Desarrollo Económico, la Dirección General de Sectores Productivos emitirá el dictamen correspondiente. Emitidos los dictámenes anteriormente mencionados, la Secretaría de Desarrollo Económico, emitirá la Resolución autorizando o denegando la solicitud. La Secretaría de Estado en el despacho de Finanzas por medio de la Dirección Ejecutiva de Ingresos, será la encargada de velar por el control y buen uso de los incentivos a las empresas. Además, la Dirección General de Sectores Productivos podrá realizar inspecciones conjuntamente o de forma separada con la Dirección Ejecutiva de Ingresos, a las empresas beneficiarias, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones.

*f. Análisis comparativo entre las leyes de Servicios Internacionales*

Al realizar un análisis de los distintos tipos de incentivos que se brindan a nivel regional para los servicios internacionales, se puede observar que la principal diferencia es que en El Salvador, Guatemala y Honduras, existen regulaciones especiales para los servicios internacionales, sin embargo, en Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana los incentivos por servicios internacionales se rigen por la regulación de Zonas Francas.

Los tipos de incentivos para Parques de Servicios en El Salvador se dividen en tres, para los usuarios de Parques de Servicios, para los titulares de una empresa de Centros de Servicios y para los administradores de los parques de servicios, sin embargo, al realizar el análisis comparativo solo se identifica una diferenciación en el sistema de Nicaragua, en la que se establecen incentivos para empresas operadoras de zonas francas y para empresas usuarias de zonas francas, ya que los servicios internacionales se rigen bajo este régimen como ya se mencionó anteriormente. En los demás países objetos de estudio no se establece una diferenciación, pero siempre van encaminados a realizar exenciones a los derechos arancelarios e internación de equipo y maquinarias necesarias para la ejecución de las actividades incentivadas, a las exenciones del impuesto sobre la renta y a la exención de impuestos municipales.

La justificación y objetivos de creación de este tipo de incentivos a nivel regional está encaminada en el mismo sentido, debido a la necesidad y obligación de los Estados de crear mejores oportunidades de empleo y buscar el crecimiento de la inversión tanto a nivel nacional como extranjera. Principalmente se toma en cuenta que se debe fomentar el desarrollo económico del país y la generación de empleo y crear los mecanismos jurídicos necesarios para el mejor desarrollo y funcionamiento de este tipo de actividades.

Respecto a los requisitos, en El Salvador se establecen diferentes montos mínimos para los distintos tipos de inversión que pueden optar a los beneficios de los incentivos, en los demás países de la región no se establece de esta forma, salvo en Nicaragua y Costa Rica, en los cuales también se establecen montos mínimos, para poder optar a los incentivos. En los demás países estudiados solo es necesaria la aprobación de la solicitud dirigida a la autoridad competente la cual determinara si se otorgara el incentivo.

En El Salvador solo se establece el otorgamiento de incentivos para nuevas inversiones, no se estipulan extensiones o prórrogas para seguir gozando de los incentivos, en los demás países si se deja la posibilidad de manera excepcional de optar a una ampliación del goce de dichos incentivos, cumpliendo adecuadamente con los requisitos que para ello se solicitan en cada una, en Honduras es posible en el sentido de permitir modificar el listado de bienes a importar con su debida justificación para que sean incluido en el listado de bienes exentos, en el caso particular de Nicaragua ya que es un periodo indefinido solo en el caso de impuesto sobre la renta se puede prorrogar por el mismo periodo de quince años, cumpliendo adecuadamente con los requisitos que la ley estipula. En Costa Rica puede darse una extensión adicional para el impuesto sobre la renta y en un 75% para utilidades del impuesto sobre las utilidades por un

periodo de cuatro años cada una. Por lo que se puede determinar que en la mayoría de países de la región se puede optar a una extensión de los beneficios otorgados pero en el sistema salvadoreño no es posible actualmente, solo aplicándose para proyectos nuevos.

Las autoridades competentes en los casos de Honduras, Panamá y República Dominicana son las secretarías de estado competentes en este tipo de servicios las que se encargan de realizar la vigilancia y control de los incentivos fiscales. A diferencia de estos en El Salvador es el Ministerio de Economía quien vela por la aplicación de la ley y el Ministerio de Hacienda realiza la vigilancia y control del régimen fiscal, al igual que en Costa Rica es el Ministerio Comercio Exterior y en Nicaragua la Dirección General de Impuestos y la Dirección General de Aduanas.

Con el fin de tener un mejor panorama de la comparación entre las distintas leyes en el régimen de servicios internacionales a nivel regional, se incluye en el anexo, un cuadro comparativo de todos los aspectos relevantes anteriormente mencionados.

#### **2.2.4 Energías Renovables**

##### **a. Tipos de Incentivos por Disposición legal**

En **El Salvador** los tipos de incentivos son la exención de derechos arancelarios durante los primeros diez años en el pago de la importación de maquinaria, equipo, materiales e insumos para la labor de pre-inversión e inversión en la construcción de las obras de las centrales para la generación de energía eléctrica para proyectos de hasta 20MW; exención del pago de Impuesto sobre la Renta por cinco años para proyectos entre 10 y 20 MW, y de diez años para proyectos de menos de 10MW, a partir de la entrada en operación comercial del Proyecto; exención total del pago de todo tipo de impuestos sobre los ingresos provenientes directamente de la venta de las "Reducciones Certificadas de misiones" en el marco del Mecanismo para un Desarrollo Limpio o mercados de carbono similares, obtenidos por los proyectos calificados y beneficiados.

En **Guatemala** existen tres tipos de incentivos los cuales son los siguientes: Exención de Derechos Arancelarios para las importaciones incluyendo el IVA, cargas y derechos consulares sobre importación, maquinaria y equipo, con vigencia no mayor de diez años, el cual deberá ser solicitado a la Superintendencia de la Administración (SAT); exención del Impuesto Sobre la Renta, con vigencia exclusiva a partir de diez años de la Fecha de Inicio de Entrega (FIE) por un período de diez años; y por último la Exención del Impuesto a las Empresas Mercantiles y

Agropecuarias (IMEA) Impuesto para personas propietarias de empresas ya sean mercantiles o agropecuarias.

En **Honduras** los incentivos regulados son: La exoneración del Impuesto Sobre Ventas para todos aquellos bienes y servicios destinados con la infraestructura necesaria para la generación de energía eléctrica con recursos renovables, hasta la vigencia del contrato o licencia de operación; exoneración del pago de todo impuesto, tasas contribuciones, aranceles y derechos de importación de bienes en general, necesarios para la generación de energía eléctrica con recursos naturales; exoneración del pago del Impuesto sobre la Renta, Aportación Solidaria Temporal, Impuesto al Activo Neto, Impuesto de Ganancia de Capital y todos los conexos hasta por diez años a partir de la fecha de operación comercial del Proyecto; beneficios de la Ley de Aduanas en relación a importación temporal de maquinaria y equipo para la construcción y mantenimiento del Proyecto; exoneración del Impuesto sobre la Renta y sus retenciones sobre pago de servicios u honorarios de personas naturales o jurídicas extranjeras, necesarios para el desarrollo, administración y monitoreo del Proyecto.

En **Nicaragua** se dan las siguientes exoneraciones: Exoneración del pago de los Derechos Arancelarios, de maquinaria, equipos, materiales e insumos para las labores de pre-inversión y construcción para transportar la energía desde la Generadora hasta el Sistema Interconectado Nacional (SIN); exoneración del pago IVA sobre maquinaria, equipos, materiales e insumos destinados a las labores de pre-inversión y construcción necesaria para transportar la energía desde la Generadora hacia el SIN; exoneración del pago del Impuesto sobre la Renta y del pago mínimo de IR de la Ley de Equidad fiscal, por siete años a partir de la entrada en operación mercantil del Proyecto; exoneración de todos los Impuestos Municipales vigentes sobre bienes inmuebles, ventas, matrículas durante la construcción del Proyecto, por un período de diez años a partir de la entrada en operación comercial del Proyecto; exoneración de todos impuestos por explotación de riquezas por un período máximo de cinco años; exoneración del Impuesto de Timbres Fiscales que puede causar la construcción o ampliación por diez años.

En **Costa Rica** los beneficiarios gozan de exoneración de todo tributo del equipo, la maquinaria o los elementos eléctricos que sirvan para los desarrolladores de proyectos y el servicio de suministro de energía basada en residuos sólidos. Asimismo están exentos de impuestos de renta los fideicomisos que se creen como propósito para el desarrollo y operación de figuras

empresariales asociadas a la venta de energía eléctrica como combustible y se encuentran exentos de todo tributo el equipo, la maquinaria y que estén contenidos en el catálogo de tecnologías de generación de hidrógeno a partir de energías primarias y del agua, que administre el Ministerio del ambiente, energía y tecnología (Minaet).

En **Panamá** los tipos de incentivos regulados son: exoneración del Impuesto de Importación, de aranceles, tasas, contribuciones y gravámenes; así como del Impuesto de Transferencia de Bienes Corporales Muebles y Prestación de Servicios, de equipos, máquinas, materiales, repuestos y demás; Incentivo fiscal hasta 25% de la inversión directa para ser utilizado para el pago del Impuesto Sobre la Renta, durante los primeros diez años de operación comercial del proyecto; Incentivo fiscal hasta 25% de la inversión para ser utilizado hasta el 50% para el pago del Impuesto Sobre la Renta, durante los primeros diez años de operación comercial del proyecto; Incentivo fiscal de deducción del 25% del monto de la inversión del Proyecto, que logren vender sus certificados de reducción de CO<sub>2</sub> por un año antes o después de entrar en vigencia la Ley; y por último existe un crédito fiscal al Impuesto Sobre la Renta, por un máximo de 5% del valor total de la inversión, que después de la construcción de sistemas centrales de energía eléctrica, se conviertan en infraestructura de uso público, previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas.

En **República Dominicana** se da la Exención del 100% de impuestos de importación a los equipos, maquinarias y accesorios, necesarios para la producción de energía de fuentes renovables. Se otorga hasta un 75% del costo de la inversión en equipos, como crédito único al impuesto sobre la renta, a los propietarios o inquilinos de viviendas familiares, casas comerciales o industriales que cambien o amplíen para sistemas de fuentes renovables. Se reduce a 5% el Impuesto al Financiamiento Externo, concepto de pago de intereses por financiamiento externo; asimismo se brinda exención del Impuesto sobre la Renta, por diez años a partir del inicio de sus operaciones, y hasta el año 2020, del pago de ingresos de la generación y venta de electricidad, agua caliente, vapor, fuerza motriz, biocombustibles o combustibles sintéticos señalados, generados a base de fuentes de energía renovables.

*b. Por Objetivos y justificación*

En **El Salvador** el objetivo principal de la implementación de este tipo de incentivos fiscales es promover las inversiones de proyectos en el uso de fuentes renovables de energía, aprovechando los recursos hidráulicos, geotérmicos, eólicos y solares para la generación de

energía. En **Guatemala** el objetivo primordial es la promoción del desarrollo de proyectos de energía renovable. Propiciar la oferta energética nacional a través de recursos renovables contribuyendo con esto a una mayor independencia nacional con relación a los combustibles importados y facilitar las inversiones para el desarrollo de generación de electricidad a través del uso racional de recursos energéticos renovables. En **Honduras** los dos objetivos son, en primer lugar propiciar la inversión y desarrollo de proyectos de recursos energéticos renovables, para disminuir la dependencia de combustibles importados y en segundo lugar crear fuentes de trabajo directo en el sector rural durante la construcción de los proyectos, elevar la calidad de vida de los moradores del área rural del país por medio de los beneficios que conlleven a los desarrollos energéticos.

En **Nicaragua** es el de promover el desarrollo de nuevos proyectos de generación eléctrica con fuentes renovables y de proyectos de generación eléctrica con fuentes renovables y de proyectos que realicen ampliaciones a la capacidad instalada de generación con fuentes renovables, actualmente en operación, por medio del aprovechamiento de recursos energéticos renovables. En **Costa Rica** se está trabajando en un proyecto de ley el cual cuenta con los objetivos de potenciar el desarrollo de características competitivas y sostenibles en la industria, garantizar la satisfacción de la demanda eléctrica en términos de eficiencia económica y sostenibilidad. Así como también conformar un clima de inversión fuerte para el desarrollo industrial eléctrico.

En **Panamá** existen tres objetivos principales, el primero es contribuir al desarrollo del país mediante la generación de empleos y nuevas fuentes de trabajo, el siguiente objetivo es promover la inversión y el desarrollo en áreas rurales deprimidas, y por último, coadyuvar en la cobertura nacional del suministro de energía eléctrica, disminuyendo la dependencia de los combustibles tradicionales. En **República Dominicana** de igual forma se buscan tres objetivos, los cuales son, reducir la dependencia de los combustibles importados, propiciar la inversión social comunitaria en proyecto de energías renovables y estimular los proyectos de inversión privada, a partir de fuentes de energía renovable.

#### Por Requisitos

En **El Salvador** los requisitos son presentar una solicitud a la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET). La Dirección General de Impuestos Internos, la cual calificara el goce de los incentivos fiscales, mediante acuerdo Ejecutivo debiendo publicarse en el Diario Oficial. En **Guatemala** debe dirigirse una solicitud al Ministerio de

Energía y Minas, junto con la documentación general del proyecto donde se indique claramente el cronograma de realización del período de pre inversión, del período de construcción y del período de operación, declaración que ha cumplido con lo consignado en la Ley General de Electricidad, Listado total o parcial de los materiales, equipos y otros asociados a estos períodos, y el tipo del o los incentivos solicitados.

En **Honduras** en caso de ser menor de 3MW debe realizarse una solicitud ante la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas con la certificación de Resolución de permiso de Estudio de Factibilidad emitido por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA). Si es mayor de 3 MW deberá llevar además el Contrato de Operación aprobado por la SERNA. En **Nicaragua** se necesita presentar ante el Ministerio de Energía y Minas (MEM), el cronograma de Ejecución total del Proyecto, el Plan total de inversiones. Presentar al inicio del Proyecto o en los primeros quince días del mes de Enero de cada año, el programa anual de compras locales y de importaciones.

En **Costa Rica** se está trabajando en un proyecto de ley dentro de este ámbito en el cual se requiere presentarse a la Administración Tributaria y solicitar las exenciones, junto con el visto bueno del diseño del Proyecto, por parte de la empresa distribuidora o visto bueno de Autoridad Administradora de Mercado según sea el caso. En **Panamá** se necesita solicitar ante la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el incentivo fiscal que corresponda adjuntando el contrato de ingeniería, suministro y montaje de la obra civil, para el proyecto de generación de energía. Además es necesaria la declaración que no goza de otro incentivo, exoneraciones de acuerdo a otras leyes y que el inicio de la construcción del proyecto es en fecha posterior al 10 de Agosto de 2004, en adición a lo solicitado las autoridades podrán requerir la presentación de otros documentos con el fin que esclarezcan la determinación del incentivo fiscal solicitado.

En **República Dominicana** para calificar como receptor de los beneficios e incentivos las empresas interesadas o productores independientes deberán de aplicar una solicitud inicial ante la Comisión Nacional de Energía (CNE). Para la obtención de una Concesión Definitiva es necesario contar previamente con una Concesión Provisional vigente, dictada por Resolución de la CNE.

c. Por Condiciones de continuidad

En **El Salvador** dentro del ámbito de incentivos para energías renovables los beneficios se aplica solo para nuevos proyectos de generación de energía, sin embargo, una misma entidad

podrá ser titular de diversos proyectos de generación de energía. Una vez otorgado, solo si se hacen nuevos proyectos de energía eléctrica renovable se brindarán incentivos para el mismo.

En **Guatemala** por su parte solo se puede solicitar ampliación en el caso de que la calificación por parte del Ministerio contemple un plazo menor a diez años para concluir el período de pre inversión o ejecución, hasta cubrir los diez años calendarios previstos en la Ley, siempre y cuando no haya concluido la construcción e iniciado las operaciones. En **Honduras** se podrá solicitar ampliación en la exoneración de impuestos ya sea hasta totalizar el plazo de diez años o hasta el día de vencimiento del contrato o licencia de operación, según sea el caso. En **Nicaragua** una vez otorgados los incentivos y llegado el plazo de la exención de los impuestos no se contempla en la ley ninguna prórroga de las exenciones. En **Costa Rica**, el proyecto de ley que regulara el ámbito de la energía, únicamente remite al reglamento que será desarrollado una vez entre en vigencia la ley, por lo que no se brinda mayor explicación al respecto. En **Panamá** es necesario ampliar la capacidad de generación de energía hasta 10MW para continuar con el incentivo del 25% de la inversión para el pago del Impuesto Sobre la Renta, para sistemas centrales de mini-hidroeléctricas. En el caso de pequeñas hidroeléctricas se debe ampliar la capacidad de generación de energía hasta 10MW para continuar con el incentivo del 25% para ser usado en el pago del 50% sobre el Impuesto de la Renta para sistemas centrales de pequeñas hidroeléctricas, siempre durante los primeros diez años. En **República Dominicana**, las concesiones tendrán una vigencia de cuarenta años, pudiendo ser renovadas hasta veinte años, siguiendo el mismo procedimiento para solicitar los incentivos.

*d. Por Procedimientos y Tutela Administrativa*

En **El Salvador** para poder optar al incentivo se deberá presentar una solicitud a la SIGET quienes realizaran las inspecciones técnicas. Posteriormente la DGII calificara el goce de los incentivos fiscales, y se otorgaran los beneficios mediante acuerdo Ejecutivo que deberá publicarse en el Diario Oficial. Corresponde la SIGET velar por el cumplimiento de la ley, el Ministerio de Hacienda por medio de las Direcciones Generales de Impuestos Internos y de Aduanas elaborará guías de orientación relacionado con los incentivos. El Órgano Ejecutivo en Ramo de Hacienda, por medio de Dirección General de Impuestos Internos y General de Aduanas, ejercerá la vigilancia, control y fiscalización de las actividades incentivadas.

En **Guatemala** para optar a los incentivos fiscales se deberá solicitar a la SAT la aplicación de los incentivos, y en base a la calificación del Ministerio, emitirá resolución favorable. La autoridad competente extenderá una certificación que acredite que se desarrolla un proyecto de

fuentes renovables de energía y la lista de los insumos que serán sujetos de exoneración. El interesado presentará la certificación a la SAT para que emita la resolución de exención, quienes otorgarán las exenciones con base en la resolución del órgano competente. El titular del proyecto facilitará para que los auditores de la SAT verifiquen la correcta aplicación de los incentivos, la SAT aplicará las sanciones correspondientes. El proyecto quedará inscrito de oficio en el Ministerio al momento de emitirse la resolución de calificación del mismo.

En **Honduras** para poder optar a los incentivos debe realizarse una solicitud ante la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas con la certificación de Resolución de permiso de Estudio de Factibilidad emitido por la SERNA si es de menos de 3MW. Si es mayor de 3MW deberá llevar además el Contrato de Operación aprobado por la SERNA. La Resolución emitida será el único instrumento para acreditar las exenciones. La Empresa Nacional de Energía Eléctrica proporcionará un contrato base estándar de suministro de energía y servicios auxiliares para cada uno de los tipos de recursos renovables.

En **Nicaragua** para optar a ser beneficiario de los incentivos se presentará la Solicitud de Exoneraciones a la Dirección General de Electricidad y Recursos Renovables (DGERR), la cual emitirá una Constancia de Exoneración y se envía copia al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, posteriormente este ministerio la revisa y emite la exoneración para Dirección General de Aduanas o Dirección General de Ingresos según sea el caso. Los incentivos serán administrados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previo aval de la intendencia de Energía para los proyectos de Generación Eléctrica con fuentes renovables. Las Licencias de Generación y las sanciones, serán administradas por la intendencia de Energía. En **Costa Rica** el Proyecto de ley remite al reglamento que será desarrollado una vez entre en vigencia la ley.

En **Panamá** para optar a los incentivos se necesita solicitar ante la Dirección General de Ingresos del MEF el incentivo fiscal que corresponda. El MEF remitirá a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos la información, y mediante resolución remitirá a la Dirección General de Impuestos la certificación de la vigencia de la concesión o licencia, para la aplicación de los incentivos. La autoridad nacional de los servicios públicos determinará el monto del incentivo fiscal de hasta el 25% a aplicarse durante los primeros diez años de operación. A su vez estimará la totalidad de Mega Watt (MW) que se generarán durante la concesión de los nuevos proyectos o aumentos de la capacidad de generación de energía. Aplicará precio de referencia en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente.

En República Dominicana para calificar como receptor de los incentivos los interesados deberán solicitarlo inicialmente al CNE. Para la obtención de una Concesión Definitiva es necesario contar previamente con una Concesión Provisional vigente, dictada por resolución de la CNE. La autoridad otorgante de la Concesión Definitiva es el Poder Ejecutivo. El interesado deberá someter en la CNE su solicitud de Concesión Definitiva; así como la solicitud de inclusión en el Registro de Instalaciones de Producción en Régimen Especial y de beneficiarios de la Ley No. 57-07. La CNE asentará en el referido registro y lo remitirá a la SIE, quien deberá rendir un informe técnico-legal, con su respectiva recomendación, mediante resolución, en base al estudio y a la evaluación que efectuó, y luego lo remitirá a la CNE quien dictará mediante resolución su informe de recomendación, si es favorable, lo remitirá al Poder Ejecutivo. La Comisión Nacional de Energía (CNE) es la responsable de velar por el buen uso de los incentivos, la CNE supervisará el uso transparente de los fondos públicos, del impuesto al consumo de combustibles fósiles y derivados del petróleo, destinados a proyectos de incentivos al desarrollo de fuentes renovables de energía.

e. Análisis comparativo entre los sistemas de Energías Renovables

Dentro del análisis realizado en los distintos tipos de incentivos otorgados en el ámbito de energías renovables, haciendo una valoración a nivel regional, en todas las legislaciones se realizan exenciones en los derechos arancelarios en el pago de importación de maquinaria, equipo y materiales para las obras de generación de energía y pago del impuesto sobre la renta, sin embargo, en Nicaragua existe también una exoneración a timbres fiscales los cuales ya no tienen existencia en El Salvador. Además cabe mencionar que en Costa Rica solamente se tiene un proyecto de ley de incentivos para energías renovables. En República Dominicana una de los elementos destacables y diferenciadores con el sistema de incentivos salvadoreño es que se otorga hasta el 75% del costo de la inversión en equipos como crédito único al impuesto sobre la renta a los propietarios de casas, comercios o zonas industriales que cambian o amplían a sistemas de fuentes renovables lo cual vuelve mucho más atractivo el querer utilizar este tipo de energías.

Respecto a los diferentes objetivos y justificaciones de implantación de este tipo de incentivos por energías renovables, dentro de todos los países objeto de estudio la justificación van encaminados a promover la inversión en proyectos de generación de energía con base a energías renovables y poder disminuir así la contaminación ambiental. Y además mejorar la balanza de pagos dentro de cada uno de los países estudiados.

En cuanto a los requisitos, en todos los países de la región, salvo Costa Rica y República Dominicana, es necesario que se brinde una certificación que brinde una resolución favorable, con el fin de tener un mayor control de quienes optaran a los incentivos fiscales. Además en todos los sistemas estudiados es necesario dentro del procedimiento realizar la solicitud para ser beneficiario ante la autoridad competente en cada país.

Para continuar gozando de los incentivos, en El Salvador no existe ninguna extensión para ser beneficiario de dichos incentivos ya que solo se puede aplicar en el caso de nuevos proyectos, sin embargo la misma entidad puede ser titular de diferentes proyectos, del mismo modo en Nicaragua no existe ningún tipo de prórroga para extender el período de exenciones y en Costa Rica esto será regulado en el reglamento del anteproyecto de ley que se está trabajando actualmente por lo que tampoco existe actualmente un mecanismo de extensión de dichos incentivos. A diferencia de estos tres países en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá se puede solicitar ampliación a las exoneraciones de impuestos por un periodo de diez años, en el caso de República Dominicana también pueden renovarse las concesiones por un periodo de hasta veinte años.

El control ejercido por las autoridades en el ámbito de los incentivos fiscales para energías renovables en El Salvador corresponde a la SIGET el cumplimiento de la ley y además la vigilancia control y fiscalización es ejercida por Hacienda por medio de sus direcciones. De igual forma sucede en Nicaragua. Sin embargo en los demás países existe una diferencia ya que en Guatemala es la Superintendencia de la Administración Tributaria y en Panamá la autoridad nacional de servicios públicos. En República Dominicana es la Comisión Nacional de Energía la encargada de velar por el cumplimiento; por lo que podemos observar que es diferente en todos los países la autoridad competente para velar por el cumplimiento y buen uso de los incentivos fiscales.

Con el fin de tener un mejor panorama de la comparación entre las distintas leyes en el régimen de energías renovables a nivel regional, se incluye en el anexo, un cuadro comparativo de todos los aspectos relevantes anteriormente mencionados.

## CAPITULO 3

### 3.1 Evaluación cuantitativa de la efectividad de los Incentivos Fiscales

#### 3.1.1 Metodología

El objetivo de la evaluación de impacto de cualquier política o programa es estimar el efecto causal a consecuencia de su implementación, aislando este efecto de cualquier otro que pudiera haberse producido como resultado de la ocurrencia de otros eventos. Así, en un análisis con dos períodos —uno pre y otro post intervención—, el impacto de una política o programa está dado por la diferencia entre el valor que toma el indicador de impacto después de la intervención y el valor que tomaría el indicador de impacto transcurrido ese mismo tiempo en caso que la intervención no se hubiese realizado.

En términos operacionales, lo anterior equivale a decir que el efecto causal ( $\alpha$ ) de una política o programa (P) sobre una variable de impacto (Y) es la diferencia entre su valor observado después de que la política o programa se ejecutó (cuando  $P=1$ ) y su valor esperado si la política o programa no se hubiera ejecutado (cuando  $P=0$ ).

$$\alpha = E(Y | P = 1) - E(Y | P = 0)$$

Por su propia definición, la estimación del impacto de cualquier política o programa se enfrenta a un problema de falta de datos, pues no es posible observar en el mismo momento del tiempo al o los agentes intervenidos habiendo y no habiendo recibido el programa. Esto plantea la necesidad de contar con un grupo de control —un grupo de no beneficiarios que en el momento previo a la intervención del programa tuviera características similares a las del grupo tratado—, de tal manera que sea posible estimar el contrafactual —el comportamiento que hubiesen experimentado el o los indicadores de interés en el grupo tratado en un contexto en el que la intervención no se hubiese producido—.

En línea con lo anterior, una primera aproximación a la evaluación del impacto de la entrada en vigencia de las distintas leyes que otorgan incentivos fiscales podría realizarse a través de una metodología microeconómica cuasi-experimental, tomando como grupo de tratamiento a las empresas beneficiarias de los incentivos fiscales y como grupo de control a empresas similares no beneficiarias de estos incentivos. Existen dos problemas en cuanto a esta aproximación:

- (i) Como la asignación de los beneficios de la política no es aleatoria —lo que garantizaría la conformación de grupos de control y tratamiento estadísticamente idénticos—, existe sesgo de selección, pues las empresas que acceden a los incentivos fiscales son distintas —en términos de sus características relevantes— a las que no lo hacen. Por tanto, el grupo de empresas beneficiarias no es comparable con aquellas que no reciben incentivos, impidiendo la estimación del contrafactual.
- (ii) Aun cuando se encuentre un grupo de control apropiado a través de alguna técnica de emparejamiento —*Propensity Score Matching*, por ejemplo—, un impacto esperado de la política es el ingreso de nuevas empresas, las cuales no fueron evaluadas antes de la intervención y por tanto no cuentan con observaciones de control, por ello, no sería posible estimar ningún impacto sobre ellas.

Una forma alternativa para resolver los problemas señalados anteriormente es utilizar indicadores macroeconómicos para medir el impacto de la intervención en la economía del país y no sobre un grupo específico. Para esto, se propone utilizar la metodología *Interrupted Time Series Analysis* (ITSA), que estima el impacto de una intervención de política pública sin necesidad de construir un grupo de control, utilizando la tendencia pre tratamiento para proyectar lo que hubiera ocurrido en ausencia de la política pública y comparando este resultado con lo que en realidad sucedió.

Econométricamente el modelo de regresión es el más utilizado para estimar el impacto de una intervención utilizando ITSA. En términos formales, el modelo a estimar es:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 T + \beta_2 X_t + \beta_3 TX_t$$

Dónde:

- $Y_t$  = es el indicador agregado de impacto en cada momento del tiempo t
- $T$  = el tiempo transcurrido después que inicio el estudio
- $X_t$  = es una variable binaria que toma valor 1 después de la intervención y valor 0 antes de ella
- $TX_t$  = es un término de interacción
- $\beta_0$  = es el nivel de partida del indicador agregado
- $\beta_1$  = es la pendiente del indicador agregado hasta que se realiza la intervención

- $\beta_2$  = es el cambio en el nivel del indicador agregado que ocurre en el periodo inmediatamente siguiente a la intervención
- $\beta_3$  = diferencia entre las pendientes pre y post intervención del indicador agregado

Así, se estima que el impacto de la política en el primer año post intervención es igual a  $\beta_2$ , y en los años subsiguientes es igual a  $\beta_2+(\beta_3)T$ .

Asimismo, considerando la información disponible, para la evaluación de las cuatro Leyes de incentivos fiscales, se utilizarán como variables de impacto el empleo y rentas gravadas; y en el caso de la Ley de Energías Renovables se agrega el efecto sobre la capacidad instalada de la matriz energética de nuestro país.

Adicionalmente, los impactos estimados serán valorizados monetariamente y clasificados como beneficios o costos de la implementación de cada una de las Leyes. Esta clasificación permitirá construir cuatro flujos de caja (1 para cada Ley), para conocer cuál es el valor actual de los beneficios y el valor actual de los costos, restando ambos para estimar el valor actual de los beneficios netos. Así el valor actual neto de cada uno de los incentivos es igual a:

$$VAN = -I_0 + \sum_{t=1}^n \frac{F_t}{(1+k)^t} = -I_0 + \frac{F_1}{(1+k)} + \frac{F_2}{(1+k)^2} + \dots + \frac{F_n}{(1+k)^n}$$

Dónde:

- $F_t$  = es el beneficio neto en cada periodo t
- $I_0$  = es el valor de la inversión en el momento t=0
- n = es el número de periodos de tiempo
- k = es la tasa social de descuento de la inversión

En particular, se asume que  $I_0 = 0$  para cada una de las Leyes, pues no existe ningún costo de inversión pública asociado a estas. El periodo elegido para la construcción de cada uno de los flujos de caja será de 20 años, considerando que este es el tiempo que ha transcurrido desde la entrada en vigencia de la Ley de incentivos más antigua (Ley de Zonas Francas). Para el cálculo de la tasa social de descuento se utilizará el promedio de las tasas de descuento para proyectos de inversión pública en países de América Latina.

Como toda metodología empírica la estrategia propuesta no está exenta de limitaciones. 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. Debido a las restricciones de información, sólo se consideran los beneficios netos directos (análisis de equilibrio parcial) y no los beneficios netos producidos a lo largo de la cadena de valor (análisis de equilibrio general).

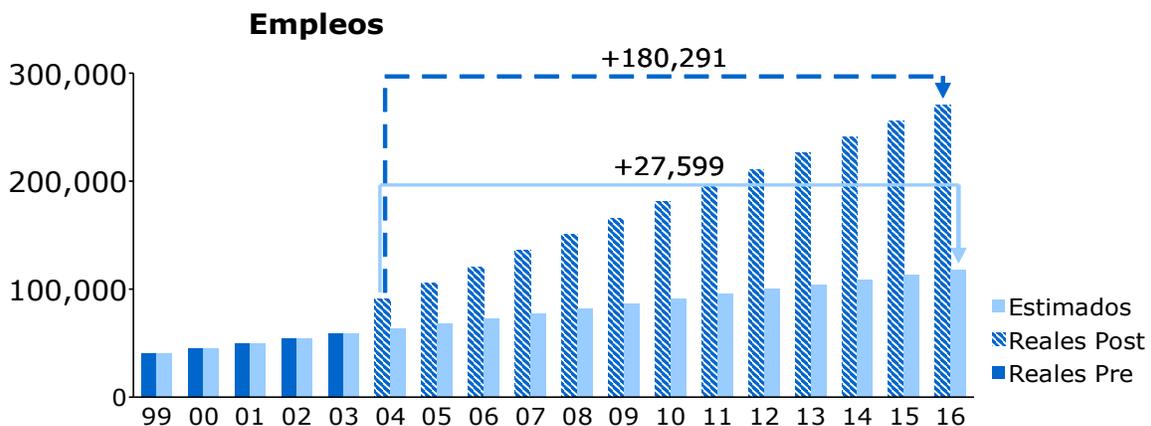
### 3.1.2 Resultados

#### Ley de Zonas Francas

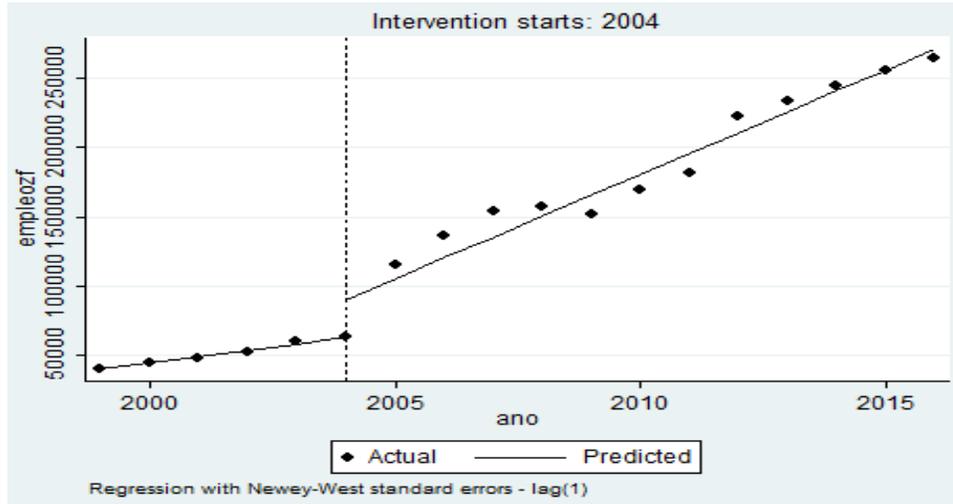
Dado que se dispone únicamente de información para dos períodos previos a la implementación de la ley, el análisis de series de tiempo interrumpidas se realiza tomando como punto de corte el año 2004, pues en él se implementó la primera reforma significativa. En particular, el análisis costo-beneficio se sostiene en el estudio de las tendencias en la generación de empleo y en las rentas gravadas.

La gráfica 10 muestra la tendencia lineal del empleo antes de 2004 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color azul), la proyección de la tendencia lineal del empleo después de 2004 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color celeste) y la tendencia lineal del empleo después de 2004 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color azul y blanco). La misma idea, excepto por la proyección, se muestra en la gráfica 11.

Gráfica 10: Generación de Empleo

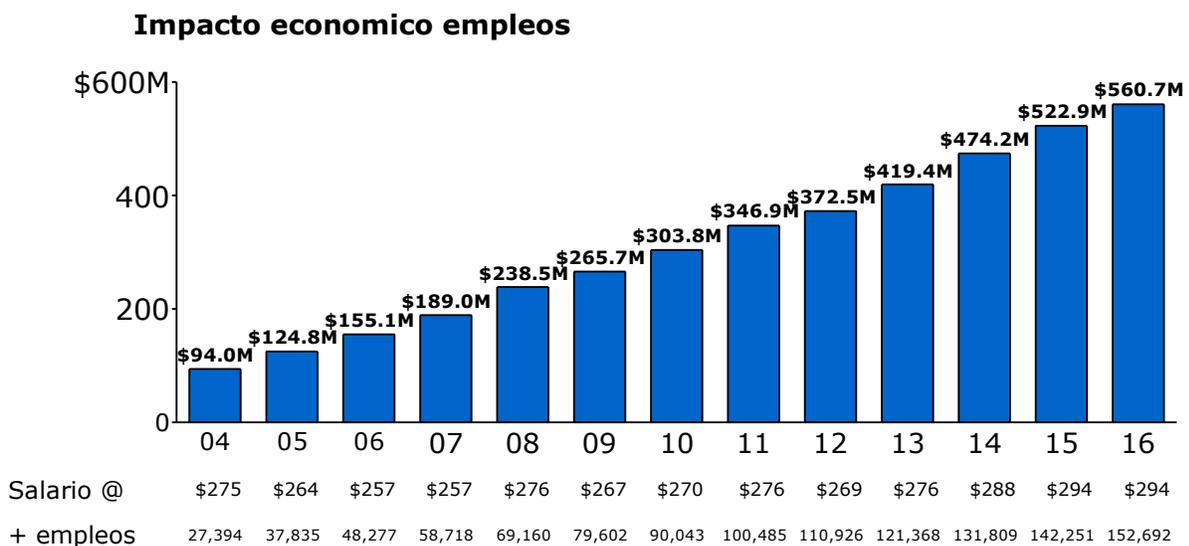


Gráfica 11: Comportamiento estimado de la variable Empleo



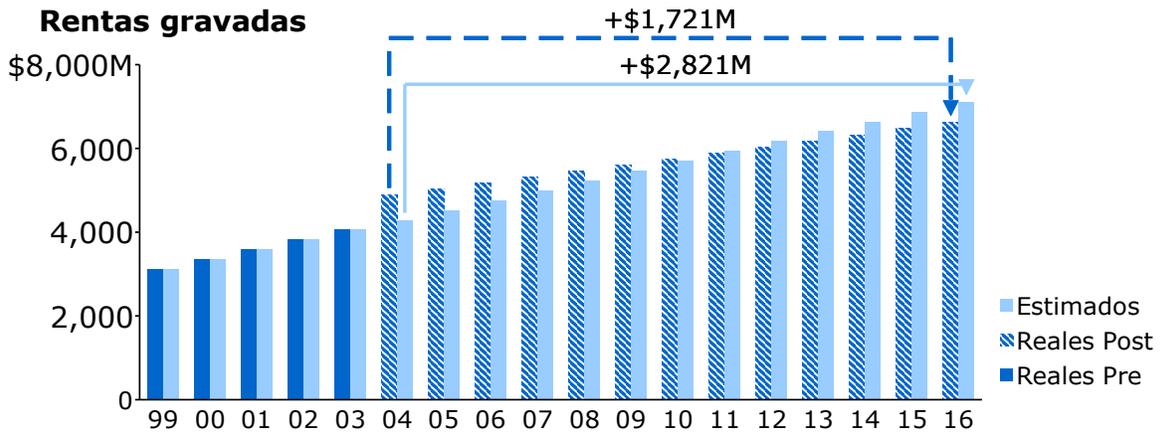
Como puede observarse, el diferencial de empleos generados a partir de la reforma a la ley fue de 27,394 en 2004 y experimentó una tendencia creciente hasta alcanzar los 152,692 en 2016. Así, se puede concluir que el efecto de la ley ha sido positivo en cuanto a la generación de empleo. Para calcular el efecto económico de este hecho, se multiplica el diferencial de empleos atribuible a la ley por el salario promedio anual en las empresas del sector. El resultado puede apreciarse en la gráfica 12.

Gráfica 12: Impacto Económico del Empleo

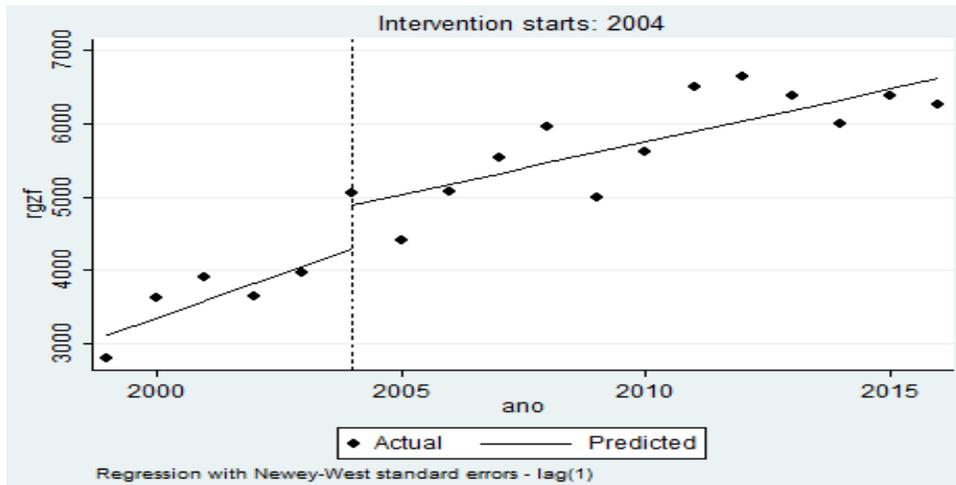


En cuanto a las rentas gravadas, la gráfica 13 muestra la tendencia lineal antes de 2004 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color azul), la proyección de la tendencia lineal después de 2004 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color celeste) y la tendencia lineal después de 2004 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color azul y blanco). La misma idea, excepto por la proyección, se muestra en la gráfica 14.

Gráfica 13: Generación de Rentas Gravadas



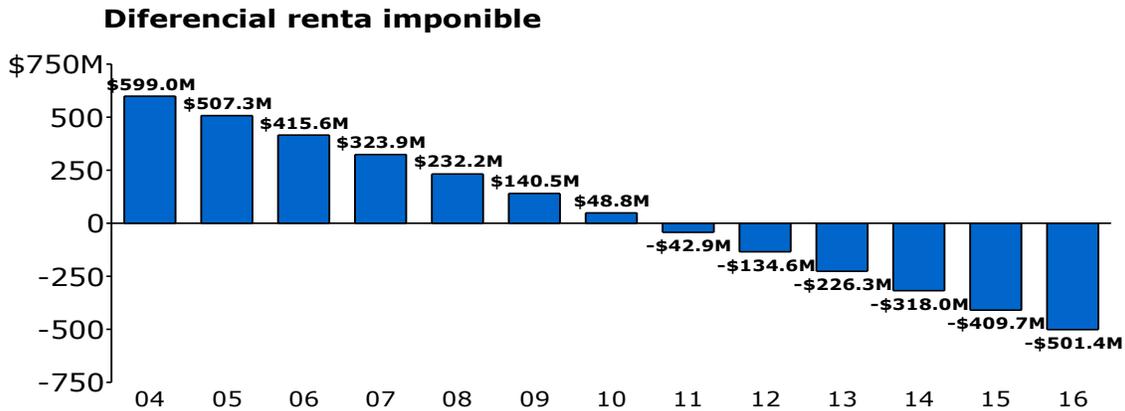
Gráfica 14: Comportamiento estimado de la variable Rentas Gravadas



Como se aprecia en el gráfico 15, el diferencial de rentas gravadas a partir de la reforma a la ley fue de US\$ 599.0 en 2004, lo que implica que gracias a la reforma a la ley se incrementaron las rentas gravadas. Este efecto se va diluyendo en el tiempo y a partir de 2011 se observa que las

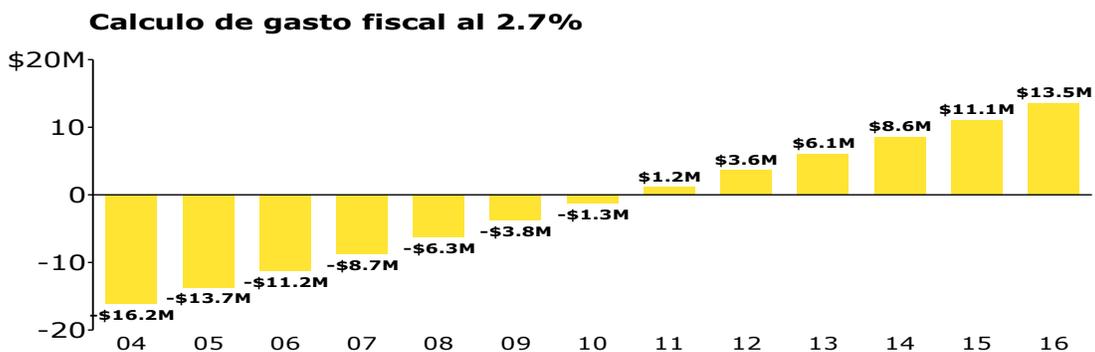
rentas gravadas registradas son menores a las que se hubiesen experimentado en ausencia de la reforma, alcanzando un diferencial de - US\$ 501.4 millones en 2016.

Gráfica 15: Diferencial de Rentas Gravadas



Para calcular el efecto económico del impacto sobre las rentas gravadas, se multiplica el diferencial por la tasa efectiva de tributación sobre renta imponible en las empresas del sector beneficiario del incentivo, que según datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador fue de 2.7% en 2015. Los resultados de este cálculo se muestran en la gráfica 16: existe un gasto fiscal negativo (beneficio fiscal) entre 2004 y 2010 y un gasto fiscal efectivo a partir de entonces, que en 2016 alcanzó los US\$13.5 millones.

Gráfica 16: Gasto Fiscal



A partir de los resultados estimados anteriormente, se construyó un flujo de caja en el que la valorización del diferencial de empleos generados se considera un beneficio y el diferencial de gasto tributario se considera un costo. Año a año se calcula el beneficio neto descontando los costos de los beneficios. Luego, se calcula el valor actual de los beneficios netos

descontándolos a una tasa anual de 4 %, que es el promedio de la tasa de interés de la deuda soberana. En los trece años de existencia de la ley posteriores a la primera reforma, se ha registrado un impacto económico positivo de US\$ 2.9 billones.

Millones de dolares	2004	2005	2006	...	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Impacto economico empleos</i>	\$94.01	\$124.81	\$155.07		\$372.46	\$419.45	\$474.15	\$522.91	\$560.74
<i>Gasto fiscal</i>	(\$16.17)	(\$13.70)	(\$11.22)		\$3.63	\$6.11	\$8.59	\$11.06	\$13.54
<i>Impacto neto del incentivo</i>	\$110.18	\$138.51	\$166.29		\$368.83	\$413.34	\$465.56	\$511.85	\$547.21

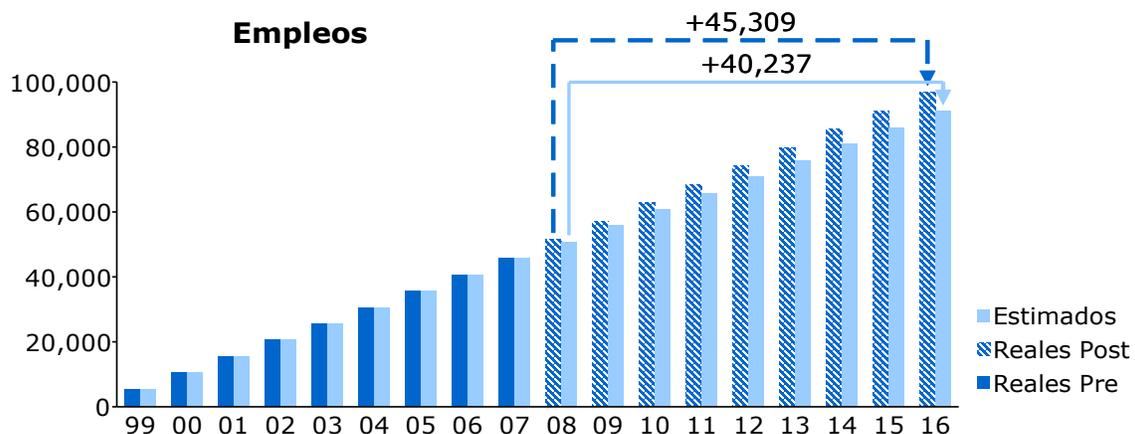
<i>Costo de la deuda soberana como tasa de descuento</i>	4.00%
<i>Valor presente neto del incentivo (M\$)</i>	\$2,939

## Ley de Servicios Internacionales

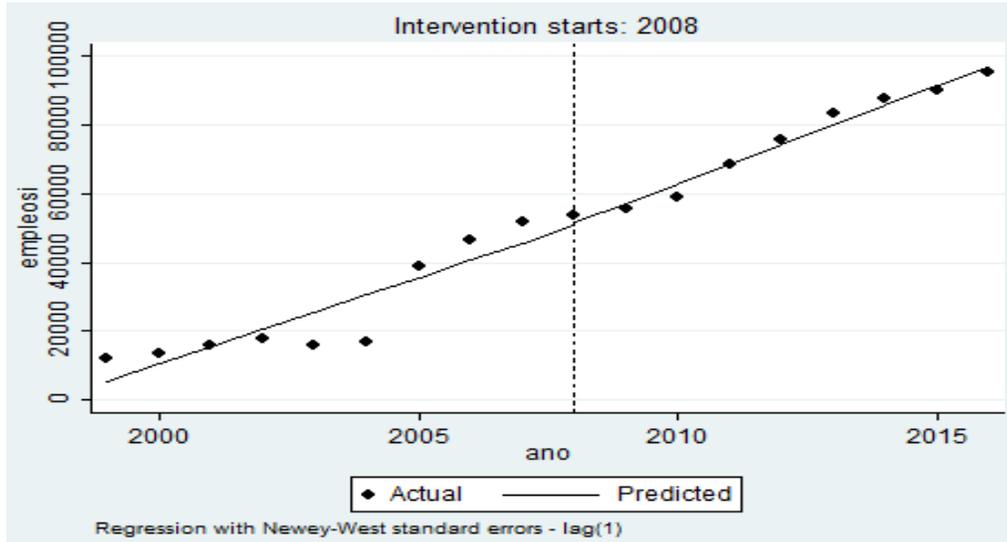
Dado que la ley se dictaminó a finales de 2007, el análisis de series de tiempo interrumpidas se realiza tomando como punto de corte el año 2008. En particular, el análisis costo-beneficio se realiza utilizando los diferenciales en el valor de la generación de empleo y de las rentas gravadas.

La gráfica 17 muestra la tendencia lineal del empleo antes de 2008 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color azul), la proyección de la tendencia lineal del empleo después de 2008 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color celeste) y la tendencia lineal del empleo después de 2008 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color azul y blanco). La misma idea, excepto por la proyección, se muestra en la gráfica 18.

Gráfica 17: Generación de Empleo

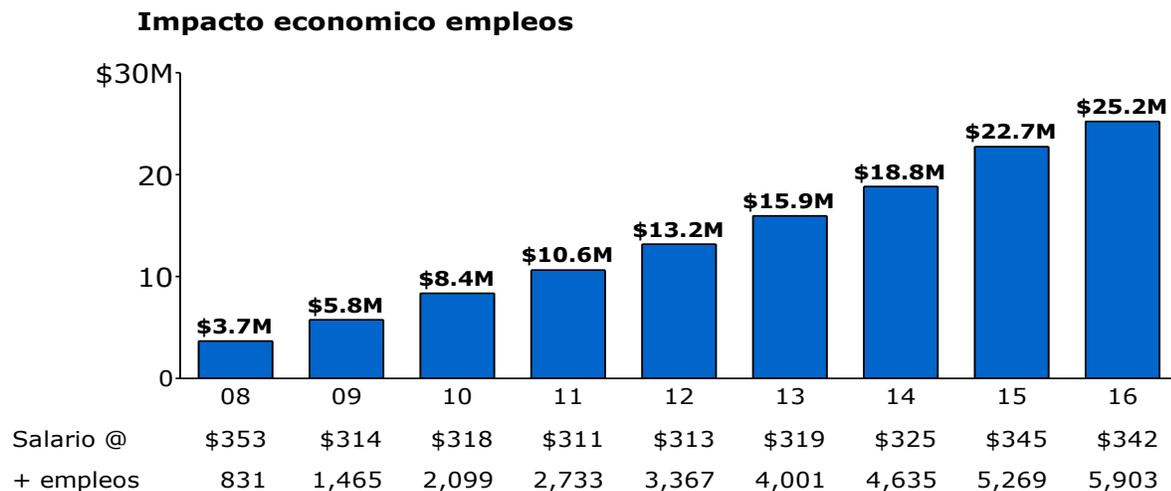


Gráfica 18: Comportamiento estimado de la variable Empleo



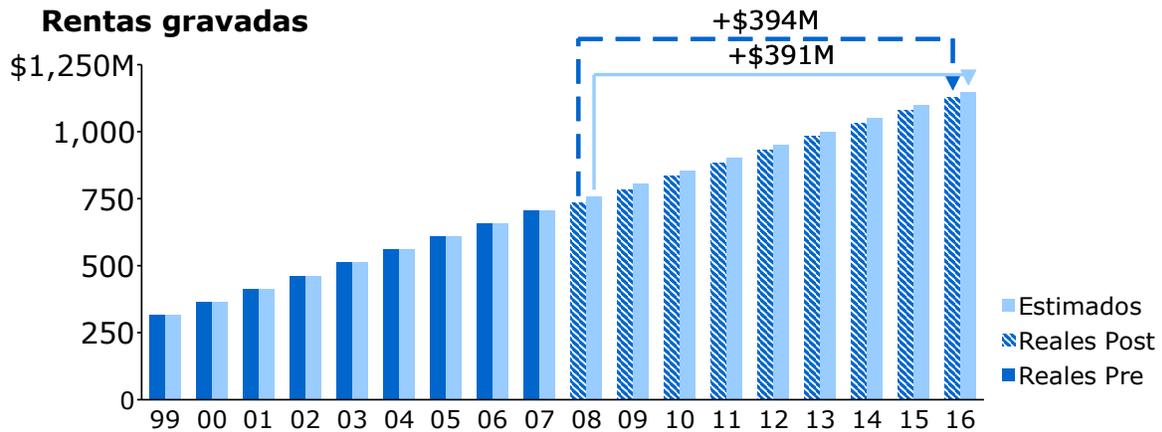
Como puede observarse, el diferencial de empleos generados a partir de la reforma a la ley fue de 831 en 2008 y experimentó una tendencia creciente hasta alcanzar los 5,903 en 2016. Así, puede concluirse que el efecto de la ley ha sido positivo en cuanto a la generación de empleo. Para calcular el efecto económico de este hecho, se multiplica el diferencial de empleos atribuible a la ley por el salario promedio anual en las empresas del sector. El resultado puede apreciarse en la gráfica 19.

Gráfica 19: Impacto Económico del Empleo

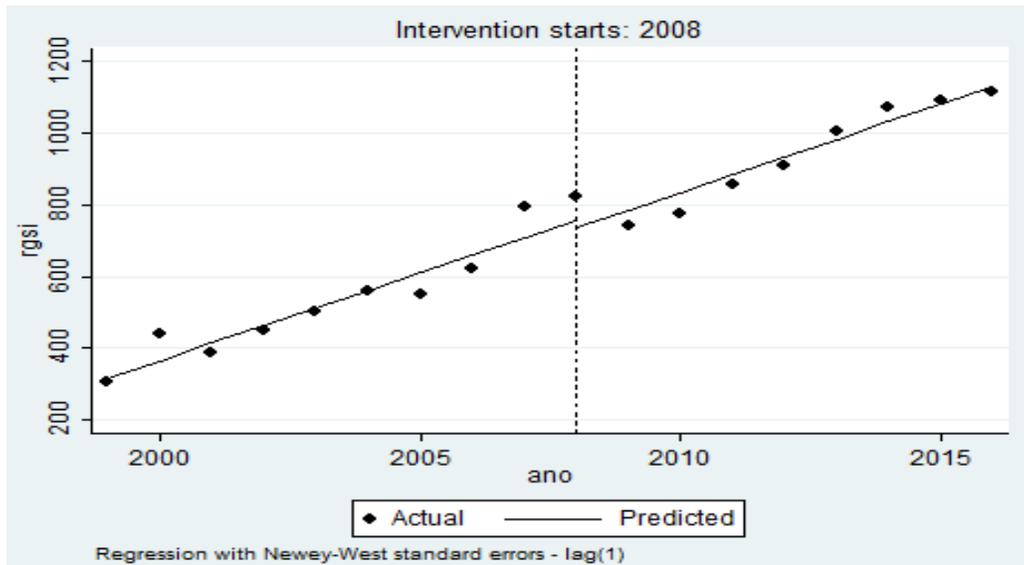


En cuanto a las rentas gravadas, la gráfica 20 muestra la tendencia lineal antes de 2008 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color azul), la proyección de la tendencia lineal después de 2008 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color celeste) y la tendencia lineal después de 2008 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color azul y blanco). La misma idea, excepto por la proyección, se muestra en la gráfica 21.

Gráfica 20: Generación de Rentas Gravadas

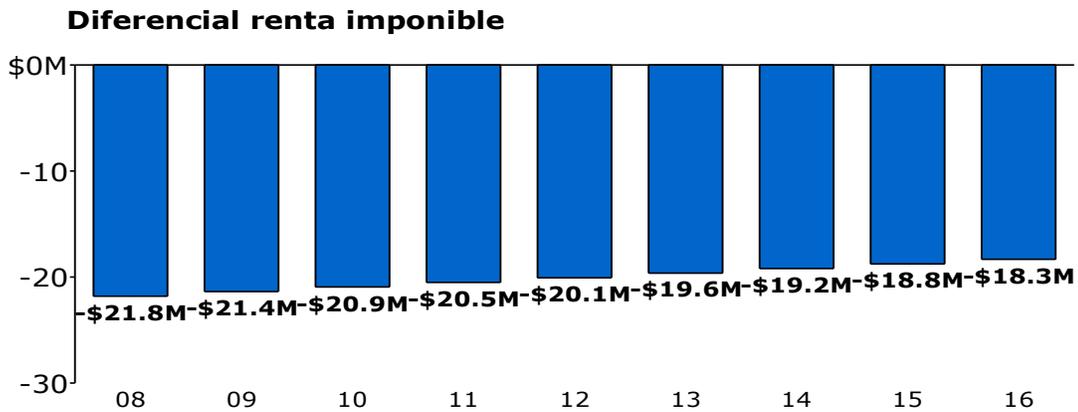


Gráfica 21: Comportamiento estimado de la variable Rentas Gravadas



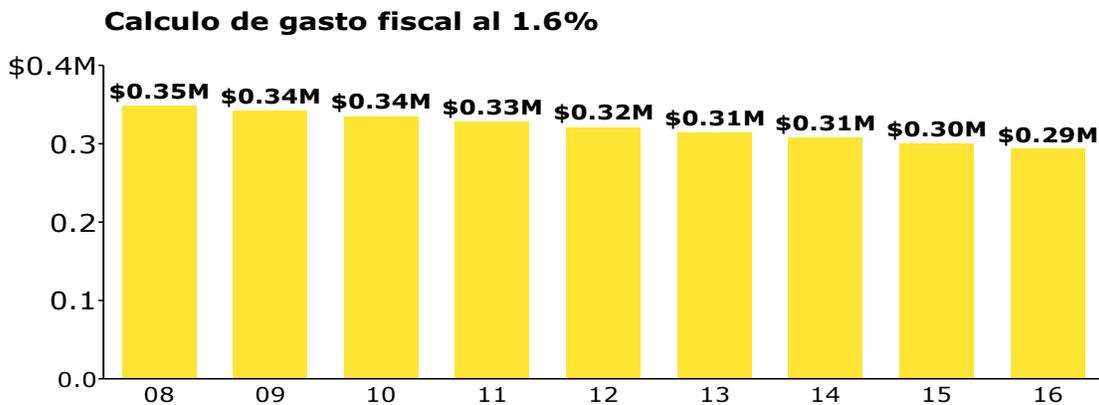
Como se aprecia en la gráfica 22, el diferencial de rentas gravadas a partir de la implementación la ley fue de - US\$ 21.8 millones en 2008, lo que significa que las rentas gravadas se redujeron como consecuencia de la implementación de la ley, aunque este efecto se va reduciendo paulatinamente, alcanzando un valor de - US\$ 18.3 millones en 2016.

Gráfica 21: Diferencial de Rentas Gravadas



Para calcular el efecto económico del impacto sobre las rentas gravadas, se multiplica el diferencial por la tasa efectiva de tributación sobre renta imponible en las empresas del sector beneficiario del incentivo, que según datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador fue de 1.6% en 2015. Los resultados de este cálculo se muestran en la gráfica 22: existe un gasto fiscal de US\$ 0.35 millones en 2008, y desde entonces se ha reducido hasta alcanzar los US\$ 0.29 millones en 2016.

Gráfica 22: Gasto Fiscal



A partir de los resultados estimados anteriormente, se construyó un flujo de caja en el que la valorización del diferencial de empleos generados se considera un beneficio y el diferencial de gasto fiscal se considera un costo. Año a año se calcula el beneficio neto descontando los costos de los beneficios. Luego, se estima el valor actual de los beneficios netos descontándolos a una tasa anual de 4 %, que es el promedio de la tasa de interés de la deuda soberana. En los nueve años de existencia de la ley, se ha registrado un impacto económico positivo de US\$ 95 millones.

<i>Millones de dolares</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Impacto economico empleos</b>	\$3.66	\$5.75	\$8.35	\$10.63	\$13.17	\$15.95	\$18.83	\$22.74	\$25.22
<b>Gasto fiscal</b>	\$0.35	\$0.34	\$0.34	\$0.33	\$0.32	\$0.31	\$0.31	\$0.30	\$0.29
<b>Impacto neto del incentivo</b>	\$3.31	\$5.41	\$8.02	\$10.30	\$12.85	\$15.63	\$18.52	\$22.44	\$24.93

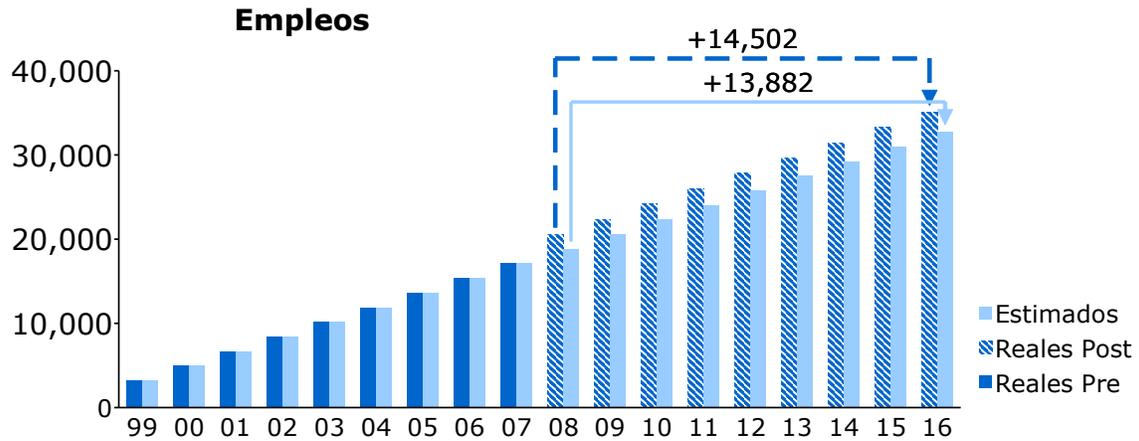
<i>Costo de la deuda soberana como tasa de descuento</i>	4.00%
<b>Valor presente neto del incentivo (M\$)</b>	\$95

## Ley de Turismo

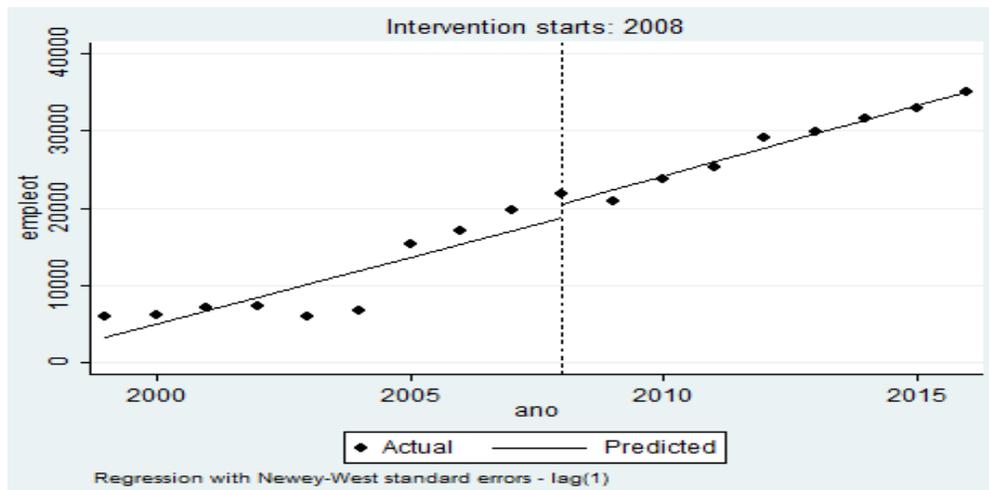
Dado que la ley se dictaminó a finales de 2007, el análisis de series de tiempo interrumpidas se realiza tomando como punto de corte el año 2008. En particular, el análisis costo-beneficio se realiza utilizando los diferenciales en el valor de la generación de empleo y de las rentas gravadas.

La gráfica 23 muestra la tendencia lineal del empleo antes de 2008 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color azul), la proyección de la tendencia lineal del empleo después de 2008 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color celeste) y la tendencia lineal del empleo después de 2008 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color azul y blanco). La misma idea, excepto por la proyección, se muestra en la gráfica 24.

Gráfica 23: Generación de Empleo

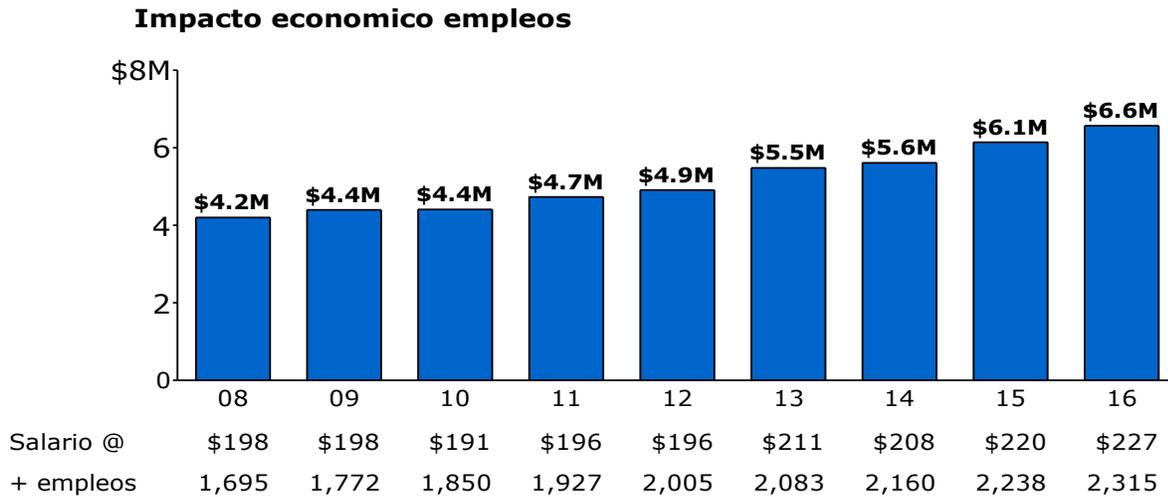


Gráfica 24: Comportamiento estimado de la variable Empleo



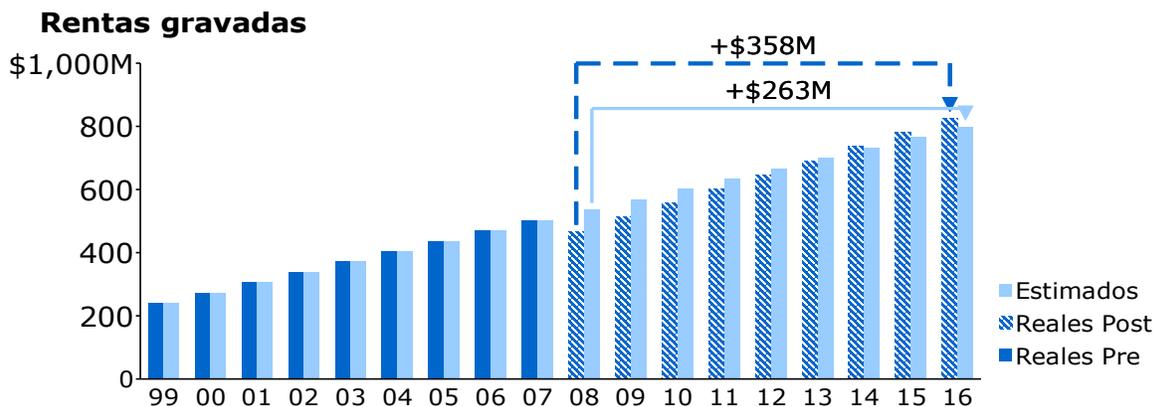
Como puede observarse, el diferencial de empleos generados a partir de la reforma a la ley fue de 1,695 en 2008 y experimentó una tendencia creciente hasta alcanzar los 2,315 en 2016. Así, puede concluirse que el efecto de la ley ha sido positivo en cuanto a la generación de empleo. Para calcular el efecto económico de este hecho, se multiplica el diferencial de empleos atribuible a la ley por el salario promedio anual en las empresas del sector. El resultado puede apreciarse en la gráfica 25.

Gráfica 25: Impacto Económico del Empleo

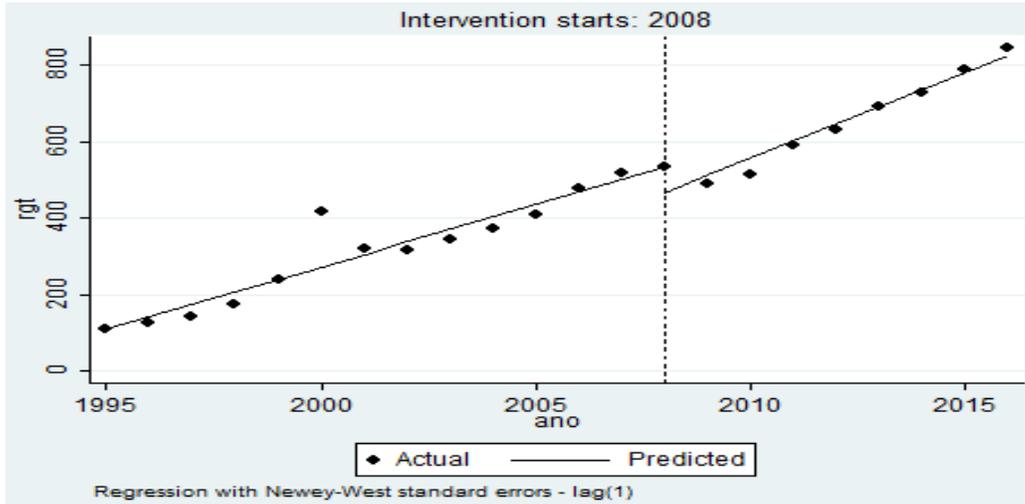


En relación a la generación de rentas gravadas, la gráfica 26 muestra la tendencia lineal antes de 2008 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color azul), la proyección de la tendencia lineal después de 2004 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color celeste) y la tendencia lineal después de 2004 en todas las empresas de los rubros beneficiarios del incentivo (las barras de color azul y blanco). La misma idea, excepto por la proyección, se muestra en la gráfica 27.

Gráfica 26: Generación de Rentas Gravadas

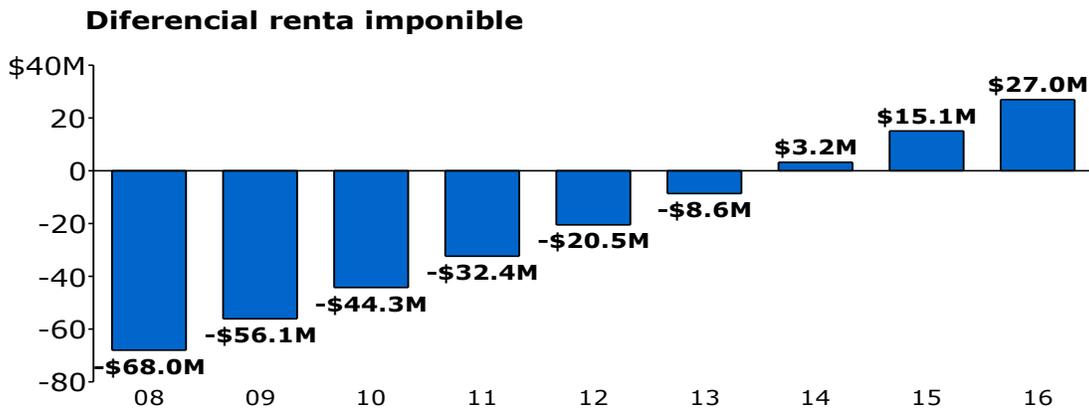


Gráfica 27: Comportamiento estimado de la variable Rentas Gravadas



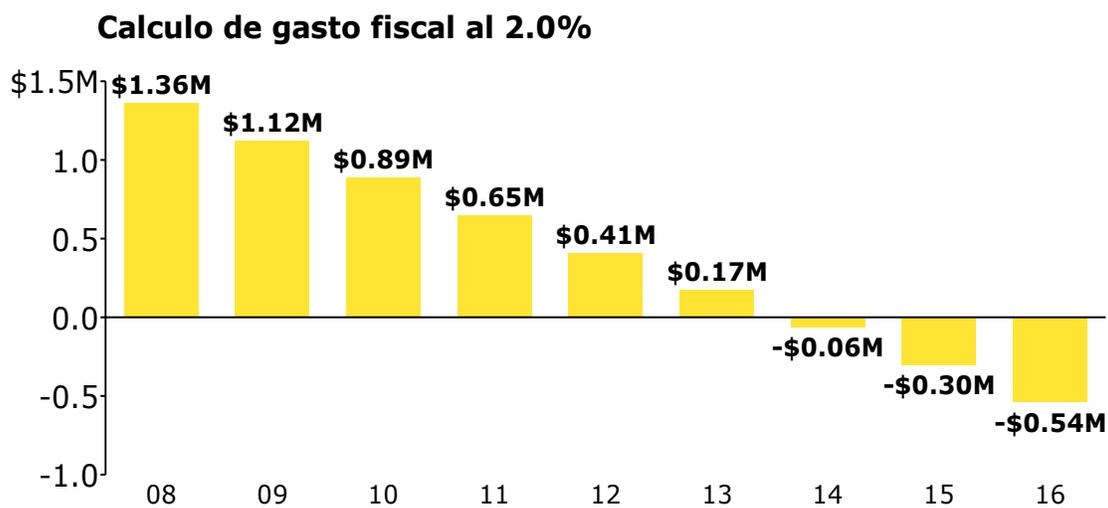
Como se aprecia en la gráfica 28, el diferencial de rentas gravadas a partir de la implementación la ley fue de - US\$ 68.0 millones en 2008. Las estimaciones revelan que las rentas gravadas se redujeron como consecuencia de la implementación de la ley hasta 2013, y desde entonces las rentas gravadas observadas superan a las que se hubiese producido en ausencia de la ley, alcanzado un valor diferencial de US\$ 27.0 millones en 2016.

Gráfica 28: Diferencial de Rentas Gravadas



Para calcular el efecto económico del impacto sobre las rentas gravadas, se multiplica el diferencial por la tasa efectiva de tributación sobre renta imponible en las empresas del sector beneficiario del incentivo, que según datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador fue de 2.0% en 2015. Los resultados de este cálculo se muestran en la gráfica 29: existe un gasto fiscal de US\$ 1.36 millones en 2008 que se reduce a US\$ 0.17 millones en 2013 y se transforma en un beneficio fiscal que alcanza los US\$ 0.54 millones en 2016.

## Gráfica 29: Gasto Fiscal



Con los resultados estimados anteriormente, se construyó un flujo de caja en el que la valorización del diferencial de empleos generados se considera un beneficio y el diferencial de gasto fiscal se considera un costo. Año a año se calcula el beneficio neto descontando los costos de los beneficios. Luego, se estima el valor actual de los beneficios netos descontándolos a una tasa anual de 4 %, que es el promedio de la tasa de interés de la deuda soberana. En los nueve años de existencia de la ley, se ha registrado un impacto económico positivo de US\$ 34 millones.

<i>Millones de dolares</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Impacto economico empleos</b>	\$4.20	\$4.40	\$4.41	\$4.73	\$4.91	\$5.48	\$5.61	\$6.14	\$6.57
<b>Gasto fiscal</b>	\$1.36	\$1.12	\$0.89	\$0.65	\$0.41	\$0.17	(\$0.06)	(\$0.30)	(\$0.54)
<b>Impacto neto del incentivo</b>	\$2.84	\$3.27	\$3.52	\$4.08	\$4.50	\$5.31	\$5.67	\$6.44	\$7.11

<i>Costo de la deuda soberana como tasa de descuento</i>	4.00%
<b>Valor presente neto del incentivo (M\$)</b>	<b>\$34</b>

### **Ley de Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad**

Debido a la naturaleza de la Ley, cuyo objetivo es “promover inversiones y proyectos que busquen el uso de fuentes renovables de energía, aprovechando los recursos hidráulicos, geotérmicos, eólicos, biomasa y solares para la generación de energía eléctrica”, el análisis está basado en el comportamiento de la variable de capacidad instalada para la generación de energía. Adicionalmente, se evaluaron otras variables como las emisiones de CO2 per cápita.

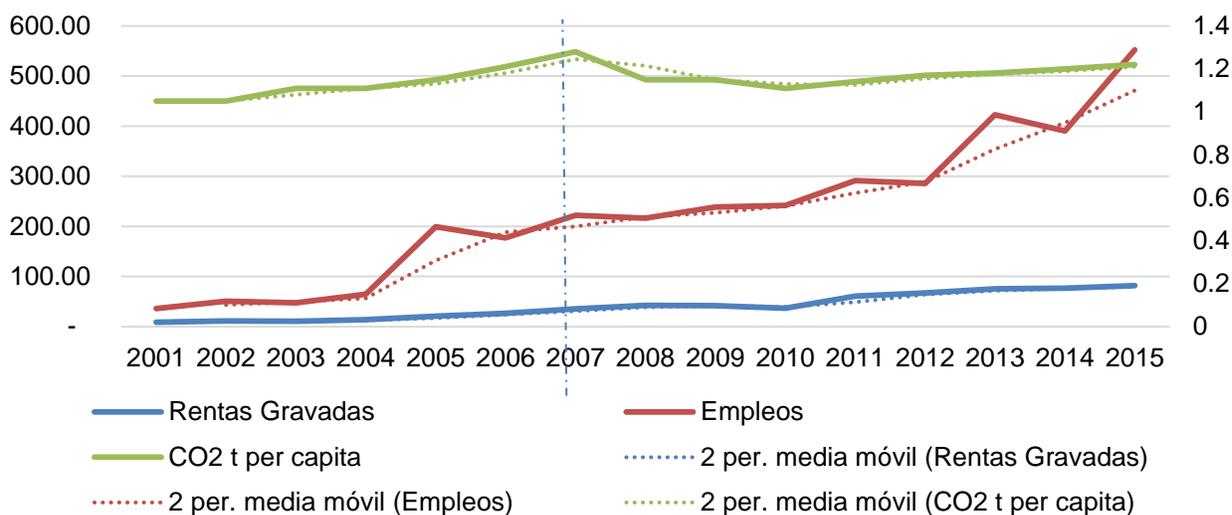
En la tabla que se expone a continuación se puede apreciar el crecimiento sostenido de la capacidad instalada en energía renovable a partir de la instalación del incentivo, aunque vale la pena recalcar que el mayor crecimiento de energía solar en la matriz de energía de El Salvador se registró durante 2016, pues se sabe de manera extraoficial que el parque solar creció aproximadamente 100 MWH en este año.

	Hidro	Geo	Vapor	Cogeneración	Solar	Diésel	Gas	Total	Renovable	No renovable
1990	388	95	63	0	0	19	86	650	546	104
1995	388	105	63	0	0	110	243	909	556	353
2000	406	161	0	0	0	461	86	1114	567	546
2001	407	161	0	36	0	499	88	1192	605	587
2002	422	161	0	47	0	505	0	1136	631	505
2003	442	161	0	50	0	521	23	1197	653	544
2004	442	151	0	61	0	521	23	1198	654	544
2005	461	151	0	81	0	516	23	1232	693	539
2006	473	151	0	86	0	581	23	1313	709	604
2007	484	204	0	113	0	619	16	1437	801	635
2008	486	204	0	109	0	626	16	1441	799	642
2009	486	204	0	109	0	675	16	1490	799	691
2010	487	204	0	99	0	675	16	1481	790	691
2011	487	204	0	121	0	675	16	1504	812	691
2012	487	204		116	0	685		1492	808	685
2013	488	204		136	0	756		1584	828	756
2014	490	204		136	0	757		1587	831	757
2015	497	204		202	10	757		1670	914	757

Fuente: elaboración propia en base a datos de la CEPAL.

Cuando se realiza el análisis de las emisiones de CO<sub>2</sub> en toneladas per cápita en El Salvador, se observa que la tendencia de crecimiento de emisiones es menor después de la implementación de la ley que previamente a la implementación de ella (ver gráfica 30), lo que en buena medida podría explicarse por el crecimiento en la capacidad instalada de las energías renovables.

Gráfica 30: Rentas gravadas, empleo y emisión de CO2



Fuente: elaboración propia en base a datos de la CEPAL y Ministerio de Hacienda.

### 3.2 Evaluación cualitativa de la efectividad de los Incentivos Fiscales

#### 3.2.1 Metodología

A fin de profundizar en el análisis de la eficiencia de los incentivos fiscales en El Salvador, se decidió implementar una metodología cualitativa complementaria a la cuantitativa. En general, las investigaciones cualitativas se caracterizan por realizar procesos inductivos que implican la exploración y descripción de fenómenos, mediante el estudio de realidades particulares que permiten construir elaboraciones de carácter general. Para llevar a cabo este proceso, se requiere recolectar y analizar “datos que reflejen las perspectivas y puntos de vista de los participantes (sus emociones, prioridades, experiencias, significados y otros aspectos subjetivos)” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

En el caso de esta investigación, el estudio cualitativo tiene como objetivo identificar los aspectos procedimentales que garantizan, facilitan, dificultan o impiden que los incentivos fiscales en El Salvador sean otorgados en correspondencia con lo establecido en las distintas leyes y reglamentos vinculados. Para este propósito, se decidió recolectar información sobre las percepciones de los distintos agentes involucrados en el proceso, tanto las de los aplicadores o

intermediarios de los incentivos como las de los beneficiarios reales o potenciales de los mismos.

Si bien la recolección de datos para el análisis cualitativo puede realizarse a través de distintas técnicas, se eligió realizar entrevistas, entendiéndolas como “una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)” (Hernández Sampieri et al., 2010). En particular, se adoptó la aplicación de entrevistas semiestructuradas, que se “basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados” (Hernández Sampieri, etc., 2010).

Así, se realizaron entrevistas semiestructuradas con representantes de las siguientes instituciones públicas: 1) Ministerio de Hacienda (MH), particularmente de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) —incluyendo a la División Jurídica, la Unidad de Estudios Tributarios y la Unidad de Fiscalización— y de la Dirección General de Aduanas (DGA); 2) Ministerio de Economía (MINEC); 3) Organismo Promotor de las Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA); 4) Consejo Nacional de Energía (CNE); 5) Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET); 6) Ministerio de Turismo (MT); 7) Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Asimismo se realizaron entrevistas a representantes de empresas del sector privado que prefirieron mantenerse en reserva.

En general, las entrevistas buscaron identificar cuáles son los requerimientos y procedimientos prácticos para acceder a los distintos incentivos fiscales, cuáles de estos imponían mayores dificultades de cumplimiento, cuál es el proceso interno que se sigue para la definición del otorgamiento de los incentivos, qué elementos debiesen mejorarse o incluirse para hacer que los incentivos cumplan con sus objetivos, qué procedimientos y dificultades se experimentan para la fiscalización de los incentivos cuando éstos han sido otorgados, etc. A estas cuestiones se agregaron otras que exploraron la especificidad del incentivo fiscal bajo estudio.

Dadas las características de la técnica empleada para la recolección de información cualitativa, los datos se obtuvieron de forma no estructurada, por lo que fue preciso implementar un proceso previo de estructuración de la información, organizándolos en temas e identificando patrones. Este procedimiento se realizó a través de la codificación categórica secuencial de la información, que es un proceso en el cual los datos recolectados a través de distintas fuentes se asignan a segmentos de agrupación que se refieren a un mismo tema, creándose nuevas categorías o reagrupándose en otras más amplias a medida que se analiza más información.

Una vez que, para cada incentivo, las categorías fueron identificadas, se construyeron matrices de análisis en las que se describen las categorías incluidas, los significados particulares que adopta cada categoría para los distintos actores, la frecuencia con la que cada categoría es referida por los distintos actores, y las interrelaciones existentes entre las distintas categorías. Estas matrices constituyen el elemento central para el análisis cualitativo, pues de ellas se desprenden las conclusiones sobre el funcionamiento de los incentivos fiscales y algunas recomendaciones de reforma que podrían ser implementadas.

### **3.2.2 Resultados**

#### *Zonas Francas*

Algunas problemáticas encontradas es que los beneficios que la ley otorga no están claramente identificados, ya que no se especifican cuáles son las actividades a ser beneficiadas. El problema es cuando se hace la evaluación de los materiales a ser exentos, ya que quienes optan por los beneficios incluyen algunos productos que no se relacionan con la naturaleza de la actividad incentivada.

En cuanto al procedimiento para optar a los incentivos se manifestó que se considera que el plazo para la revisión y opinión que da el Ministerio de Hacienda no es el adecuado, ya que son de dos y hasta tres unidades (legal, económica y aduanas) las que evalúan el expediente y en ocasiones una depende de otra para emitir un dictamen. Además, muchas de estas unidades no cuentan con el personal suficiente o con las capacidades técnicas necesarias para realizar dichas evaluaciones.

Otro de los principales problemas es el desconocimiento de los requisitos a cumplir, ya que muchos no se encuentran detallados de la ley. Lo cual resulta, en solicitudes denegadas no por falta de capacidad de inversión sino por la falta de conocimiento de las exigencias.

Adicionalmente, otro problema identificado es la falta de claridad en las condiciones de exención de los impuestos municipales, ya que las empresas aún están obligadas a pagar tasas municipales, como por ejemplo: tasas por la recolección de basura o alumbrado eléctrico. La falta de estandarización en el cobro de las tasas municipales es totalmente discrecional, por lo que algunas Alcaldías se aprovechan para cobrar desproporcionadamente.

Dentro de las ventajas para optar al incentivo se encontró que el Ministerio de Economía tiene a disposición medios electrónicos para que los interesados puedan realizar sus solicitudes y además se les brinda la asesoría que ellos requieran.

### *Turismo*

La falta de una comunicación efectiva entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Turismo causa retrasos dentro de los procedimientos para el otorgamiento de los incentivos; además, hay un desconocimiento por parte de los inversionistas sobre los requisitos a cumplir y los procedimientos a seguir para optar a este incentivo.

Otro de los elementos que causan problemas, es que muchos de los proyectos son rechazados por no detallar de forma adecuada quienes son los inversionistas y las fuentes de financiamiento de las propuestas, sin embargo, para muchos inversores es complicado proporcionar dicha información ya que el proyecto aún no está en ejecución y por tanto no tienen la certeza de las formas en que se financiará, lo cual resulta en un círculo vicioso que termina en la no aprobación del incentivo.

Se identificó que el Ministerio de Hacienda, ha mejorado el proceso para el otorgamiento del incentivo, ya que actualmente se realiza un mejor análisis para conocer cuál será el sacrificio fiscal y se exige un mayor detalle sobre la información a ser presentada.

### *Ley de Servicios Internacionales*

Se considera que la creación de esta ley fue para compensar la falta de competitividad, ya que el sector privado señaló que el país cuenta con condiciones no favorables para realizar negocios, como por ejemplo la poca flexibilidad laboral, ya que las horas extras llevan sobrecarga igual que el día feriado, eso para las empresas representa un costo de un 25%; además el país no cuenta con manos de obra calificada.

El mayor beneficio brindado de esta ley que se logró identificar son las exenciones de Derechos Arancelarios a la Importación y el impuesto municipal, sin embargo al igual que en la Ley de Zonas Francas se critica la falta de claridad en cuanto al pago de tasas municipales.

## *Ley de Energías Renovables*

Al igual que para la Ley de Turismo, uno de los problemas encontrados es que se exige a detalle cuáles serán las fuentes y quienes son los inversionistas, lo cual no se puede presentar si el proyecto no está en ejecución, lo cual resulta en la no aprobación del mismo.

La ley se considera como una buena herramienta para fomentar más inversiones en la producción de energías renovables, sin embargo, en la práctica los tiempos son mucho más extensos de lo planteado en la ley e implica largos y engorrosos procesos burocráticos. Además, al igual que en las demás leyes no se cuenta con el suficiente recurso humano calificado para realizar de manera efectiva las evaluaciones pertinentes.

Por otra parte, no existe claridad en cuanto a los pasos a seguir ni en quienes son las Autoridades competentes a quien dirigirse.

## **CAPITULO 4**

### **4.1 Propuestas de Mejora**

Se ha realizado un análisis comparativo entre los distintos sistemas principales que regulan los incentivos fiscales para Zonas Francas, Turismo, Servicios Internacionales y Energías Renovables, dentro de la Normativa Jurídica Salvadoreña en comparación con otros sistemas normativos que regulan estos mismos ámbitos de aplicación de incentivos fiscales dentro de la región Centroamericana y República Dominicana; asimismo se ha tomado en cuenta el estudio económico de costo-beneficio realizado a través del desarrollo del presente documento, con el fin de lograr medir de manera técnica la eficiencia de los incentivos fiscales en El Salvador; y luego de las reuniones realizadas con las diferentes entidades aplicadores y/o que tienen relación directa o indirecta con los diferentes tipos de incentivos como lo son las reuniones sostenidas con: El CNE, la DGII, incluyendo la División Jurídica, la Unidad de Estudios Tributarios y Fiscalización dentro de la misma, Ministerio de Economía, ISSS, PROESA, Ministerio de Turismo, SIGET, DGA; en el sector empresarial se han realizado reuniones con la Cámara Americana de Comercio (AMCHAM por sus siglas en inglés) con el fin de obtener un acercamiento al punto de vista empresarial y los distintos aportes que estos puedan brindar para realizar un estudio de manera integral reuniendo a los distintos usuarios y aplicadores de

los incentivos fiscales; en este sentido, en virtud de lo anteriormente mencionado, se ha logrado llegar a la conclusión de algunas propuestas de mejora que fortalecerían la actividad incentivada, sus beneficios y su correcta aplicación de los mismos.

#### **4.1.1 Ley de Zonas Francas**

En los resultados obtenidos se determinó que no existe dentro de la ley de Zonas Francas y Comercialización, una normativa en la que expresamente se determine y defina a que se refiere la misma cuando habla del “desarrollo de las actividades incentivadas”, ya que no se menciona que dichas actividades deben ser del rubro específico al cual se le otorga el incentivo; en virtud a ello se plantea la elaborar un instructivo como normativa técnica en la cual se especifiquen los elementos o materiales que deben ser considerados como necesarios, por su propia naturaleza, para desarrollar los proyectos beneficiados y que esto evite arbitrariedades o criterios diferentes a la hora de optar a los incentivos y determinar los materiales que se verán beneficiados en su importación, lo cual limitara la discrecionalidad administrativa.

Se sugiere realizar una revisión de las materias primas excluidas tales como producción y comercialización de cemento y Clinker, producción, ensamble o maquila, manufactura, procesamiento transformación o comercialización de sacos o costales, de fibras sintéticas o artificiales, etc.

#### **4.1.2 Ley de Turismo**

En el rubro de turismo se propone hacer una implementación similar al sistema de incentivos fiscales de Panamá, en el cual a los inversionistas de proyectos de alojamiento dentro del Distrito de Panamá se les da menor incentivo que a los inversionistas de proyectos de alojamiento fuera del Distrito de Panamá, es decir que se busca fomentar la inversión fuera de este Distrito. Por lo que en El Salvador podría estudiarse la posibilidad de realizar una diferenciación similar en la que se brinden mejores incentivos a los inversionistas de alojamiento fuera del área metropolitana de San Salvador, respecto a los proyectos establecidos dentro del área Metropolitana de San Salvador, lo que contribuiría a expandir las zonas turísticas y fortalecer las mismas fuera del área anteriormente mencionada.

#### **4.1.3 Ley de Servicios Internacionales**

Se sugiere que este régimen pueda equipararse al que actualmente se maneja dentro de las Zonas Francas en El Salvador, respecto a los proyectos establecidos fuera del área Metropolitana de San Salvador, a quienes se les concede como beneficio especial, un plazo más amplio sobre el cual se les brindan exenciones.

Se recomienda revisar la flexibilidad laboral, ya que la legislación laboral no se adapta a la industria del servicio dado que ha sido creada para la industria manufacturera, lo cual deja brechas entre las necesidades del sector sede, por ejemplo hay deficiencias en el manejo de los días de asueto, trabajo por hora, horas extras y tiempo parcial, lo cual vuelve menos competitivo a nuestro país a ese respecto.

#### **4.1.4 Ley de Energías Renovables**

Se sugiere la creación de una comisión conformada por los principales agentes aplicadores de los incentivos fiscales para energías renovables como el CNE, la SIGET y el Ministerio de Hacienda, orientado a brindar una mayor facilidad a quienes deseen aplicar a los incentivos fiscales de este rubro con el fin de que se haga más eficiente y efectivo el procedimiento para la otorgación de este tipo de incentivos fiscales.

Puede considerarse premiar con un incentivo adicional a aquellas empresas que tengan un impacto económico-social como por ejemplo el desarrollo de empresas con proyectos de energías fotovoltaicas que trabajen con estructuras metálicas desarrolladas en el territorio nacional.

Se debe de desarrollar un reglamento que delimite las funciones, los requisitos y otorgue los plazos para que las instituciones involucradas en el otorgamiento del incentivo puedan permitir de forma ágil y eficiente que se pueda optar al mismo, creando la figura del silencio administrativo positivo y a la vez desarrollando sanciones a las oficinas o personas que dentro del desarrollo de sus funciones no cumplan con los plazos mandatorios; ello con el fin de regular la burocracia y reducir la discrecionalidad institucional.

#### ***4.1.5 Otras propuestas para los cuatro incentivos***

Dentro de la normativa jurídica que desarrollan los incentivos fiscales en estudio, se debe incluir como obligación a las entidades competentes de otorgar los incentivos, de formular instructivos amplios y claros de los trámites y requisitos que cualquier interesado debe de cumplir para optar a un incentivo; ya que esto facilitaría en gran medida la celeridad del procedimiento y el desarrollo de este sería mucho más factible para optar al mismo por parte de cualquier inversionista.

## **BIBLIOGRAFÍA**

(OCDE), O. p. (s.f.). *Incentivos tributarios para estimular la inversión en la República Argentina*. Argentina.

Aparicio, J. A., Bautista, G., Coria, R., Cruz, M., & Tejada, G. (2013). *Estudio y aplicación de los estímulos fiscales en México*. México D.F.

Artana, D., & Templado, I. (2015). *La eficacia de los incentivos fiscales: “El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana”*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Bolnick, B. (2004). *Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region*. Arlington, Virginia: United States Agency for International Development (USAID).

Cullman, N., & Vásquez, W. (2007). *Incentivos fiscales y su relación con la inversión extranjera en Guatemala y Nicaragua*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

Heller, J., & M. Kauffman, K. (1965). *Incentivos Fiscales para el desarrollo industrial*. México: Centros de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. d. (2010). *Metodología de la investigación, Quinta Edición*. México: Mcgraw-Hill.

Jiménez, J. P., & Podestá, A. (2009). *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Morineau, M. (2004). *El derecho comparado, Evolución de la familia jurídica romano-canónica*. México.

*Organización Mundial del Comercio*. (s.f.). Obtenido de [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact2\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm)

Roca, J. (2010). *Evaluación de la efectividad y eficiencia de los beneficios tributarios*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Rubio Guerrero, J. J. (2010). Incentivos fiscales a la inversión empresarial en el impuesto de sociedades. *CLM Economía*, 257-280.

## **ANEXOS**

### Informe de Reuniones de Trabajo y Recopilación de Información:

Nuestro equipo de trabajo ha sostenido reuniones de trabajo con las siguientes instituciones: 1) CNE; 2) DGII, incluyendo la División Jurídica, la Unidad de Estudios Tributarios y Fiscalización; 3) Ministerio de Economía; 4) ISSS; 5) PROESA; 6) Ministerio de Turismo; 7) SIGET; y 8) DGA.

Como equipo de trabajo sostuvimos una reunión junto con CNE, quienes desde el año 2009 se constituyen como ente Rector de la Política Energética Nacional. Esta reunión nos permitió tener un panorama del proceso que debe seguirse para obtener el incentivo de energías renovables y cuáles son los principales problemas que se identifican por parte del “CNE” al momento de realizar la tramitología pertinente para optar a dichos incentivos. Además se nos manifestó algunos ejemplos de empresas que han participado en dicho mercado en base a la experiencia que como “CNE” se ha obtenido a lo largo de gestión como ente rector de la política energética nacional y solicitar la información respectiva para el análisis de los incentivos.

Asimismo, dentro de la presente consultoría se han realizado reuniones con la DGII, dentro de las áreas de: Unidad de estudios tributarios, División Jurídica y Fiscalización. Por lo que dentro de estas distintas áreas pudimos obtener la información de cuál es el rol específico que juega cada una de ellas dentro del proceso del otorgamiento y desarrollo de los incentivos fiscales. Haciéndonos saber además, cuáles son aquellos aspectos dentro de la tramitología que cada una de las distintas áreas considera que generan la mayor cantidad de problemas dentro del procedimiento, cuales son los requisitos que se necesitan dentro del mismo, y su punto de vista respecto de considerar algunos aspectos relevantes que podrían o no incluirse para que el rol dentro del proceso de cada una de estas sea más efectivo y solicitar información que servirá para el mejor desarrollo del presente estudio.

Se realizó una reunión junto con el Ministerio de Economía, en la que se trató principalmente los incentivos fiscales a Zonas Francas y Servicios Internacionales, en la cual se nos brindó información acerca de cómo funcionan los incentivos fiscales, cuál es el rol y competencia por parte del ministerio al momento de optar a ser beneficiario de dichos incentivos y cuáles son las principales causas de denegación para el otorgamiento de los mismos. Asimismo se establecieron algunos problemas administrativos, como el personal para realizar la tramitología dentro del proceso.

En la reunión sostenida con el ISSS, como consultores teníamos dos objetivos principales, en primer lugar evaluar el impacto de empleos y en segundo lugar evaluar el impacto económico, a la hora de otorgar los incentivos fiscales, en ese sentido se consideró que la mejor forma para capturar la información necesaria es en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Además se realizó una reunión en PROESA, en la cual se nos manifestó acerca de la promoción de los incentivos fiscales que realiza dicha institución como una de las principales herramientas para atraer inversión al país. Se estableció el tipo de empresas a las cuales se les realiza esta promoción a través de siete sectores estratégicos y las barreras que se encuentran a la hora de promocionar los incentivos. Por último se trato acerca de la problemática en cuanto a los requisitos a la hora de realizar la tramitología para optar a los incentivos.

Para el estudio del incentivo al Turismo, se estableció una reunión junto con el Ministerio de Turismo. A través de la cual se obtuvo un primer acercamiento a la entidad y se estableció el contacto con la misma, ya que como consultores requerimos cierta información a dicha institución para el desarrollo del estudio de los incentivos fiscales, en este caso en el ámbito de turismo, con dicha institución en particular se nos requirió que toda información que vayamos a solicitar se realice por medio del Ministerio de Hacienda.

Posteriormente se obtuvo una reunión con SIGET, en la que se trató el ámbito de los incentivos fiscales para las energías renovables, el rol que realiza la institución, el procedimiento a seguir, las principales problemáticas dentro de la tramitología por parte de los solicitantes de los incentivos fiscales. Asimismo se brindó por parte de la institución normativa técnica y formularios para caracterizar los proyectos que aprovecha las fuentes de generación de energía eléctrica, y se solicitó información a la institución acerca de Metodología utilizada para medir el gasto tributario que posee "SIGET", listado e información por rubro de empresas beneficiarias, entre otras que servirán para medir el alcance de los incentivos fiscales otorgados

Por último se ha realizado una reunión de trabajo junto con la DGA, en la que se trato acerca del rol de la "DGA" al momento de otorgar los incentivos fiscales, se solicitó procedimientos para la solicitud de incentivos, algunos aspectos administrativos como los plazos y personal idóneo en cuanto a cantidad y competencia para realizar el procedimiento correspondiente por parte de la "DGA" en cuanto a los incentivos fiscales.

Cabe mencionar que dentro de todas las instituciones con las cuales se han establecido las distintas reuniones, se ha solicitado la opinión de aquellos aspectos que ellos consideran que

se podrían mejorar dentro del procedimiento, respecto al rol que cada uno realiza y dentro de su competencia.

Como consultoría, en este momento estamos a la espera de la información requerida al Ministerio de Hacienda a través de la DGII a efectos de poder obtener los datos que nos permitirán elaborar las matrices de solicitud de información al resto de instituciones.