



■ Reconversión de los esquemas de Zonas Francas en programas compatibles a la normativa OMC

El Salvador, ha dado pasos importantes para establecer una economía de mercado abierta a la economía mundial, desregulando o eliminando controles, reduciendo los aranceles, eliminando subsidios, fomentando la instalación de empresas dedicadas a la exportación, privatizando algunos servicios, entre otros.

1. ANTECEDENTES

En el año de 1985, FUSADES elaboró el documento “*La Necesidad de un Nuevo Modelo Económico para El Salvador. Lineamientos Generales de una Estrategia*”. Éste ha sido un aporte de capital importancia para el análisis y propuesta de un modelo de desarrollo para el país. En él se planteó un sistema económico que fuera eficiente, generador de recursos, que pudiera satisfacer las necesidades básicas de la sociedad. Se delineó en consecuencia, un modelo de desarrollo capaz de alcanzar a largo plazo un crecimiento sostenido de la economía, generador de empleos mediante la diversificación y el aumento de la producción exportable¹. Asimismo, se formularon una serie de políticas

económicas, entre ellas, una política comercial que permitiera un proceso de reducción de los controles a su mínima expresión y una disminución o eliminación progresiva de los subsidios, facilitándose las condiciones para que el mercado determinara el precio de bienes y servicios, propiciándose un sistema económico más eficiente.

Han pasado casi 22 años desde que FUSADES propuso un modelo económico basado en las exportaciones. Por lo que es necesario hacer un análisis que sirva de guía para el rumbo a seguir. Sin duda El Salvador, ha dado pasos importantes para establecer una economía de mercado abierta a la economía mundial, desregulando o eliminando controles, reduciendo los aranceles, eliminando subsidios, fomentando la instalación de empresas dedicadas a la exportación, privatizando algunos servicios, entre

¹ FUSADES, *La Necesidad de un Nuevo Modelo Económico para El Salvador. Lineamientos Generales de una Estrategia*, 2ª. Edición, San Salvador, FUSADES, noviembre 2003.

Los planes y programas de apertura económica, de fomento de exportaciones, la revisión de esquemas de inversión extranjera directa, los beneficios fiscales para el exportador, el establecimiento de zonas francas o recintos fiscales, han tenido una influencia decisiva en el sector privado, en la creación de empleos, en el incremento del comercio exterior y en la actividad económica, en términos generales.

otros. Estos pasos fueron logrados por diversas y significativas reformas económicas y sociales implementadas en la década de los noventa. Estas reformas económicas y sociales fueron la base que permitió negociar y suscribir los tratados de libre comercio en vigor, y avanzar en aprovechar los mercados internacionales. Paralelo a este esfuerzo existe el reto de mantener altas y sostenidas tasas de crecimiento de las exportaciones, innovaciones tecnológicas, penetración más agresiva en nuevos mercados y lograr exportaciones de bienes y servicios con mayor valor agregado. Es lo que FUSADES ha denominado el “*desafío de la competitividad exportadora*”².

Los planes y programas de apertura económica, de fomento de exportaciones, la revisión de esquemas de inversión extranjera directa, los beneficios fiscales para el exportador, el establecimiento de zonas francas o recintos fiscales, han tenido una influencia decisiva en el sector privado, en la creación de empleos, en el incremento del comercio exterior y en la actividad económica, en términos generales. De allí que cabe destacar que el ingreso del país a la Organización Mundial del Comercio (OMC)³, la firma de los Acuerdos de Protección

² FUSADES, *Informe de Desarrollo Económico y Social 2003*, 1ª Ed., San Salvador, FUSADES, 2003, pp. i - v.

³ Acuerdos OMC suscritos por medio de Acuerdo Ejecutivo No. 141 del 8 de febrero de 1995, aprobados por Decreto Legislativo No. 292 del 9 de marzo de 1995 y publicado en el Diario Oficial No. 78 Tomo 327 del 28 de abril de 1995.

Reciproca de Inversiones (APRIS), las legislación de inversión directa y zonas francas, la exoneración de derechos arancelarios en diversos tratados internacionales con los principales mercados salvadoreños, han contribuido a generar un marco jurídico que ha brindado seguridad a los inversionistas extranjeros⁴.

Considerando que El Salvador goza en estos momentos de buenas calificaciones internacionales, con mayor apertura y con exportaciones dinámicas, es necesario valorar las condiciones actuales de la normativa vigente para verificar su cumplimiento con las regulaciones internacionales.

1.1. Las reglas del Comercio Internacional

Las reglas del comercio internacional, se encuentran regidas por el sistema jurídico e institucional de la OMC, cuyos principios son⁵:

⁴ El Salvador ha tenido diversos instrumentos internacionales que han propiciado el establecimiento de empresas y el crecimiento económico en diferentes períodos, como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), luego se transformó en Caribbean Basin Trade Partnership Act, (CBTPA), las reglas de la Integración Económica Centroamericana en vigor, el Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas (SPG) con la Unión Europea. Por lo que, es un reto el aprovechamiento jurídico de los actuales tratados de libre comercio con Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR); Chile y México, y las futuras negociaciones con Europa.

⁵ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO, *Entender la OMC*, 3ª Edición, La Organización Mundial del Comercio, septiembre de 2003, pp. 10 y ss. La OMC nació el 1º de enero de 1995, y lo constituyen diversos Acuerdos Generales y sectoriales, que tratan asuntos como la agricultura, textiles y vestido, servicios bancarios, telecomunicaciones, contratación pública, normas industriales y seguridad de los productos, reglamentos sobre sanidad de los alimentos, propiedad intelectual, entre otros.



Conforme a los Acuerdos de la OMC, los países no deben dar un trato discriminatorio a otras naciones, ni tampoco dar un trato diferente al que le otorgan a sus propios productos, servicios o ciudadanos. Este principio se desglosa en dos subprincipios: Nación Más Favorecida (NMF) y Trato Nacional (TN).

- a) Comercio sin discriminaciones;
- b) Comercio más libre, bajo la reducción paulatina de obstáculos al comercio;
- c) Previsibilidad, estabilidad y transparencia de las regulaciones comerciales;
- d) Fomento de competencia leal; y
- e) Promoción del desarrollo y de la reforma económica.

a) Comercio sin discriminaciones

Conforme a los Acuerdos de la OMC, los países no deben dar un trato discriminatorio a otras naciones, ni tampoco dar un trato diferente al que le otorgan a sus propios productos, servicios o ciudadanos. Este principio se desglosa en dos subprincipios: Nación Más Favorecida (NMF) y Trato Nacional (TN):

1º) Nación Más Favorecida (NMF)

En virtud de esta regla, los países no pueden establecer normas o pautas que discriminen a otras naciones en materia de comercio. Si concede a una nación una ventaja comercial tiene que hacer lo mismo con los demás miembros de la OMC⁶.

Si un país reduce un obstáculo al comercio o abre un mercado, debe efectuar la misma conducta hacia otros interlocutores comerciales. Ahora bien, los Acuerdos reconocen algunas excepciones, por ejemplo

⁶ El principio Nación Más Favorecida (NMF) es de tal importancia que se reconoce en el art. 1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), art. 2 Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), y art. 4 Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

cuando se establecen entre los Estados acuerdos de libre comercio, únicamente se acepta la eliminación o reducción de obstáculos al comercio entre ellos. Otra excepción, es cuando un Estado impone un obstáculo a otro, por considerar que está realizando una práctica comercial desleal.

2º) Trato Nacional (TN)

De acuerdo a éste principio, las mercancías extranjeras al ingresar a un mercado nacional, deben recibir el mismo trato que los productos o servicios nacionales. Es decir esta regla sólo se aplica cuando el producto o servicio ha ingresado al mercado local, por lo tanto, la aplicación de derechos de importación en la aduana no es una vulneración a la disposición de trato nacional.

b) Comercio más libre bajo la reducción paulatina de obstáculos al comercio

La experiencia y los datos estadísticos muestran que existe una relación entre el libre comercio y el crecimiento económico. Todos los países, sean ricos o pobres, tienen activos o recursos, que pueden ser utilizados para elaborar bienes y servicios para ser exportados y competir en el mercado internacional al ser comercializados. Las políticas que liberalizan el comercio, intensifican la competencia, fomentan la innovación y multiplican los beneficios.

Las regulaciones de la OMC permiten que los países adopten cambios que impliquen una mayor apertura a los mercados, reduciendo o eliminando los obstáculos al comercio, de una manera gradual cuando se trata de países en desarrollo por lo que se les reconoce un proceso de liberación progresiva de más largo plazo.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, tiene la función de disciplinar la utilización de subvenciones y reglamentar las medidas que los países miembros pueden adoptar para combatir los efectos distorsionadores del mercado, que producen las subvenciones.

Las regulaciones de la OMC permiten que los países adopten cambios que impliquen una mayor apertura a los mercados, reduciendo o eliminando los obstáculos al comercio, de una manera gradual cuando se trata de países en desarrollo por lo que se les reconoce un proceso de liberación progresiva de más largo plazo.

c) Previsibilidad, estabilidad y transparencia de las regulaciones comerciales

Bajo los Acuerdos de la OMC, se intenta establecer mercados previsibles y estables mediante la transparencia de las medidas comerciales. Es decir, cuando los países se adhieren a la OMC, se consolida tanto su legislación como los aranceles dependiendo si el área se encuentra regulada. Por ejemplo, la legislación en materia de compras de gobierno y políticas de competencia aun no son de implementación obligatoria. La consolidación de compromisos permite a las empresas y países, un mayor fomento de las inversiones, mediante la estabilidad, previsibilidad y transparencia.

d) Fomento de competencia leal

El sistema multilateral de comercio, constituye el esfuerzo de los países para fomentar la aplicación de las normas de una competencia libre, leal y sin distorsiones. El sistema de la OMC permite la aplicación de aranceles y otras formas de protección, siempre y cuando sean

equitativas con el comercio, de allí la aplicación de normas sobre no discriminación, normas antidumping y normas que limitan las subvenciones. Es decir, se trata de combatir toda norma o práctica de comercio desleal.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, tiene la función de disciplinar la utilización de subvenciones y reglamentar las medidas que los países miembros pueden adoptar para combatir los efectos distorsionadores del mercado, que producen las subvenciones. Las subvenciones prohibidas son “aquellas cuya concesión está supeditada al logro de determinados objetivos de exportación o a la utilización de productos nacionales en vez de productos importados. Están prohibidas porque están destinadas específicamente a distorsionar el comercio internacional y, por consiguiente, es probable que perjudiquen al comercio de los demás países. Pueden impugnarse mediante el procedimiento de solución de diferencias de la OMC, en el que si se confirma que la subvención figura entre las prohibidas, debe suprimirse la medida inmediatamente. De lo contrario, la parte reclamante puede adoptar contramedidas. Si las importaciones de productos subvencionados perjudican a los productores nacionales, puede imponerse un derecho compensatorio”⁷.

⁷ Op. cit. pág. 45

Algunos de los objetivos para crear estos regímenes especiales, fue la generación de empleo, aliviar la pobreza y brindar nuevas oportunidades a la población. Lo anterior, bajo la premisa de diversificar las exportaciones al amparo de los esquemas preferenciales con los que contaba el país en ese entonces, primordialmente por el impacto que causaban los beneficios concedidos unilateralmente por los Estados Unidos por la ICC y CBTPA

e) Promoción del desarrollo y de la reforma económica

El sistema OMC fomenta el desarrollo económico, de acuerdo a las realidades de cada país. Así se manifiesta en la Declaración de Marrakech del 15 de abril de 1994, “los Ministros afirman que el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) anuncia una nueva era de cooperación económica mundial, que responde al deseo generalizado de actuar en un sistema multilateral de comercio más justo y más abierto en beneficio y por el bienestar de los pueblos. Los Ministros expresan su determinación de resistir las presiones proteccionistas de toda clase”.

El sistema multilateral adopta con respecto a los países en vías de desarrollo, un proceso flexible en cuanto al plazo para implementar los acuerdos. Además, que se prevé asistencia técnica y concesiones comerciales a las naciones en vías de desarrollo. La OMC fomenta que los países desarrollados abran sus mercados a las mercancías y servicios exportados por las naciones menos desarrolladas.

2. REGULACIONES SOBRE ZONAS FRANCAS Y LA DEVOLUCION DE IMPUESTOS SOBRE LAS EXPORTACIONES (Drawback)

2.1. Zona Franca o Depósito para Perfeccionamiento Activo

Con la entrada en vigencia de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe

(ICC) otorgada por los Estados Unidos a diferentes países, entre ellos El Salvador, en 1990 se aprobó la Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales, y luego en 1998 entró en vigencia la nueva Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización la cual es el régimen legal vigente⁸. Dicho esquema está basado en el otorgamiento de incentivos a los usuarios que se establezcan en Zonas Francas o fuera de estas en lo que se conoce como *depósitos para perfeccionamiento activo*.

Algunos de los objetivos para crear estos regímenes especiales, fueron la generación de empleo, aliviar la pobreza y brindar nuevas oportunidades a la población. Lo anterior, bajo la premisa de diversificar las exportaciones al amparo de los esquemas preferenciales con los que contaba el país en ese entonces, primordialmente por el impacto que causaban los beneficios concedidos unilateralmente por los Estados Unidos por la ICC y CBTPA⁹. Creando condiciones para un crecimiento y desarrollo sostenible y la transferencia de tecnología.

La definición de Zonas Francas señala que estas son las “áreas del territorio nacional extraaduanal previamente calificadas, sujetas a

⁸ Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, D.L. No. 405, de fecha 3 de septiembre de 1998, publicada en el Diario Oficial No. 176, Tomo 340, de fecha 23 de septiembre de 1998 y sus reformas.

⁹ Caribbean Basin Trade Partnership Act



La definición legal de zona franca y el depósito para el perfeccionamiento activo, tiene dos elementos uno es la "exención tributaria" y otro la "territorialidad"

un régimen especial donde podrán establecerse y funcionar empresas nacionales o extranjeras que se dediquen a la producción o comercialización de bienes para la exportación, así como la prestación de servicios vinculados al comercio internacional y a las actividades conexas o complementarias a ellas"¹⁰.

Por Depósito para Perfeccionamiento Activo, conocido anteriormente como Recinto Fiscal, debe comprenderse que es un área del territorio nacional, sujeta a un tratamiento aduanero especial, donde las mercancías que en ella se introduzcan para ser reexportadas, se reciben con suspensión de derechos e impuestos, para ser sometidos a procesos de transformación, elaboración o reparación y donde los bienes de capital pueden permanecer por tiempo ilimitado.

La definición legal de zona franca y el depósito para el perfeccionamiento activo, tiene dos elementos uno es la "exención tributaria" y otro la "territorialidad", por lo que bajo la ley salvadoreña, la zona franca y el depósito para el perfeccionamiento activo, son circunscripciones o jurisdicción territorial en las cuales el Estado consiente la introducción, libre de derechos fiscales, de materias primas o de productos semi-

elaborados para su procesamiento y reexportación.

El modelo de la zona franca salvadoreña ha perseguido "a) lograr de alguna manera el impulso de la industrialización; b) atraer inversión extranjera; c) crear en el exterior mercados para la exportación y d) generar empleos directos y lograr el ingreso de divisas"¹¹.

Por tal motivo, la Ley salvadoreña en vigor sobre Zonas Francas, establece una enumeración de exenciones impositivas concedidas a los usuarios de dichas zonas o recintos fiscales: exoneración de impuestos de importación de insumos y elementos necesarios para la producción, regímenes de admisión temporal libre de impuestos y derechos de aduanas, exención, de impuestos de renta (extensiva incluso a los socios de las sociedades que hagan uso de las zonas francas). Reformas posteriores establecieron en la ley, que las personas situadas dentro del territorio aduanero nacional, que vendieran bienes o prestaran servicios a empresas situadas en zona franca, debían dar a esa venta o prestación de servicio el tratamiento de exportación para efectos del Impuesto de Transferencia sobre Bienes Muebles y Prestación de Servicios (IVA), es decir, aplicar una tasa cero.

¹⁰ Estudio del Departamento de Estudios Legales FUSADES: "Aplicación de las normas laborales en las Zonas Francas". Año 1997. Disponible en: <http://www.fusades.com.sv/files/Content/DEL/documento16.htm>

¹¹ Ídem.



Dentro de los incentivos que se otorgan a los usuarios están:

a) Exención de aranceles a la importación para maquinaria, equipo, herramientas, repuestos y accesorios, utensilios y demás enseres que sean necesarios para la ejecución de la actividad incentivada;

b) Exención de aranceles a la importación para materias primas, partes, piezas, componentes o elementos, productos semielaborados, productos intermedios, envases, etiquetas, empaques, muestras y patrones necesarios para la ejecución de la actividad incentivada de la empresa. De igual manera pueden ingresar bajo el tratamiento antes mencionado maquinarias, aparatos y equipos y cualquier otro bien que tenga que destinarse a reparación por parte de los beneficiarios, incluso, los productos exportados que se reimporten en calidad de devolución;

c) Exención de aranceles a la importación para lubricantes, catalizadores, reactivos, combustibles y cualquier otra sustancia o material necesarios para la actividad productiva;

d) Exención total del impuesto sobre la renta por el período en que el beneficiario realice sus operaciones;

e) Exención total de los impuestos municipales sobre el activo y patrimonio de la empresa, contados

a partir del ejercicio de sus operaciones por el periodo de sus operaciones;

f) Exención total del impuesto sobre transferencia de bienes raíces, por la adquisición de aquellos bienes raíces a ser utilizados en la actividad incentivada.

De acuerdo con la ley, pueden ser beneficiados las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, titulares de empresas que desarrollen, administren o se establezcan como usuarios en zonas francas o fuera de ellas; que se dediquen a: la producción, ensamble o maquila, manufactura, procesamiento, transformación o comercialización de bienes y servicios; la prestación de servicios vinculados al comercio internacional tales como el acopio, el empaque y reempaque, la reexportación, consolidación de carga, la distribución de mercancías y otras actividades conexas o complementarias.

La franquicia estatal se circunscribe a una ficción legal, en la cual el Estado concede una especie de extraterritorialidad a los empresarios e inversionistas que se ubican en la Zona Franca o Depósito para Perfeccionamiento Activo, a efecto de que exista la posibilidad de franqueo a mercaderías y materias primas sin el pago de derechos o impuestos de aduana, para una posterior reexportación. La "extraterritorialidad" de la zona

franca (o del Depósito para Perfeccionamiento Activo) es entonces, exclusiva para efectos fiscales.

En consecuencia, no puede presumirse que la condición extraaduanal de la zona franca tenga algún otro fuero o estatuto especial con respecto al resto de la legislación del Estado de El Salvador. El derecho común que rige las relaciones civiles, laborales y mercantiles que puedan darse dentro de zonas francas, o desde el territorio aduanal a aquéllas, o el régimen penal aplicable tienen plena aplicación y vigencia en la zona franca, sin ninguna diferenciación¹².

En base a lo antes señalado la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización señala que en el caso que se realicen ventas al mercado nacional se causarán los gravámenes de importación sobre el bien final que se interne, tales como impuesto sobre la renta, el IVA y los impuestos municipales. No obstante lo anterior, hay excepciones en la aplicación de esta regla para los bienes de la confección, textil y bienes agrícolas contenidos entre el Capítulo 1-24 del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC).

¹² Estudio del Departamento de Estudios Legales. FUSADES: *“Las Zonas Francas en El Salvador no amenazan a los trabajadores estadounidenses”*. Año 1995. Disponible: <http://www.fusades.com.sv/files/Content/DEL/documento5.htm>

2.2. La situación legal en el marco jurídico internacional

Al ratificar los Acuerdos con los que se creó la OMC, El Salvador incorporó como parte de su derecho interno, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Acuerdo sobre la Agricultura, Anexo 1B Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. Estas son las regulaciones internacionales que deben ser compatibles con el ordenamiento nacional. A continuación haremos un breve análisis sobre las subvenciones, diferenciando cuando estas recaen sobre bienes industriales, agrícolas y servicios.

1) Zonas Francas

a) Bienes Industriales

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, reconoce que los subsidios pueden jugar un papel importante en los países en desarrollo miembros, y es por esta razón que por un periodo de 8 años después de la entrada en vigencia del referido Acuerdo, es decir a partir de 1995. Por lo que El Salvador pudo aplicar este tipo de incentivos a la producción desde la fecha de emisión de la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, debiendo haber sido eliminada las exenciones y otros privilegios fiscales a finales del año 2003.

El Salvador solicitó una extensión del periodo de transición bajo el artículo 27.4 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias para los esquemas de Zonas Francas. El Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias otorgó la extensión dicha hasta el 31 de diciembre de 2007, con la opción de poder solicitar una prórroga adicional.

El Salvador cuenta con un periodo de desmantelamiento de dos años adicionales a partir del año 2007 hasta el 31 de diciembre de 2009.

Sin embargo, durante la Cuarta Conferencia Ministerial celebrada en noviembre de 2001 en Doha (Qatar), se adoptó la decisión sobre las Cuestiones relativas a Implementación, en donde se instruyó al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias para que se extendiera dicho periodo de transición bajo el artículo 27.4 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, para que algunos subsidios a la exportación, previo cumplimiento de ciertos procedimientos acordados¹³.

Según lo mencionado, El Salvador solicitó una extensión del periodo de transición bajo el artículo 27.4 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias para los esquemas de Zonas Francas. El Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias otorgó la extensión dicha hasta el 31 de diciembre de 2007, con la opción de poder solicitar una prórroga adicional.

Conforme al Acuerdo, El Salvador cuenta con un periodo de desmantelamiento de dos años adicionales a partir del año 2007 hasta el 31 de diciembre de 2009. No obstante lo anterior, las extensiones otorgadas bajo este mecanismo están sujetas a revisiones anuales por el Comité y a cumplir con ciertos procedimientos de transparencia y no modificación para incrementar beneficios, conforme el procedimiento correspondiente antes citado.

¹³ Decisión G/SCM/39, 20 noviembre 2001.

b) Bienes Agrícolas

En el Acuerdo sobre la Agricultura, del sistema OMC, se disciplinan las subvenciones a la exportación de los productos agrícolas, por medio del cual los miembros se comprometen a no conceder subvenciones a la exportación a los productos agrícolas, más que de conformidad con el Acuerdo de la Agricultura y con los compromisos de reducción especificados en su respectiva lista.

c) Servicios

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés), por no estar regulados los subsidios otorgados a la exportación de servicios no están ni prohibidos ni son recurribles. Es importante destacar que tanto, en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias así como el Acuerdo sobre la Agricultura, regulan subsidios en relación a bienes y no a la prestación de servicios.

2) La devolución de impuestos sobre las exportaciones (Drawback)¹⁴

La figura de devolución de los aranceles que se pagan en calidad de insumos para un bien final que se exporta, no es prohibida por la OMC, (“drawback puro”). Sin embargo, es prohibido devolver cualquier

¹⁴ La palabra inglesa “Drawback” se traduce como el reintegro de las exportaciones que permite la devolución de los derechos arancelarios pagados en la importación de materias primas o insumos o productos intermedios incorporados en los bienes. (Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, *19 preguntas más frecuentes para exportar*. Disponible: <http://www.camarasal.com/PREGUNTAS.pdf>).



cantidad que exceda esta suma y que no corresponda a lo que representan los insumos incorporados al bien final.

La normativa de comercio internacional brinda la posibilidad a los Estados para que puedan implementar en su legislación la devolución de los tributos incluidos en el valor de los productos de exportación, sin que por ello se constituya un subsidio. En ese sentido el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC deja claro cuándo se está ante una subvención o subsidio, en tanto expresa que: “la exención o remisión de impuestos indirectos sobre la producción y distribución de productos exportados, por una cuantía que exceda de los impuestos percibidos sobre la producción y distribución de productos similares cuando se venden en el mercado interno”¹⁵. A pesar de lo anteriormente expuesto, debe tenerse en cuenta que no todos los subsidios son prohibidos ni objeto de sanción. Para que la devolución de impuestos indirectos pueda ser aceptada como una norma internacional, se debe basar en los siguientes principios:

- a) Neutralidad y transparencia;
- b) Localidad o de destino; y,
- c) Competencia Justa

El principio de neutralidad y transparencia implica que, como los impuestos a las materias primas y

¹⁵ Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Anexo 1, Lista ilustrativa de subvenciones a la Exportación.

productos intermedios se ha convertido en un componente importante de los tributos que afectan las mercancías de exportación, la devolución de impuestos a nivel internacional sirve para establecer una política tributaria transparente y neutral, que admite la devolución de un porcentaje del mismo al exportador, y por ello ha sido ampliamente aceptada en todo el mundo.

El principio de localidad o destino parte del siguiente razonamiento: los impuestos de mercaderías deben ser cargados a los consumidores finales. Como la localidad final o consumidor final de las mercaderías exportadas no son la del país exportador sino del país importador, el país exportador no debería establecer impuestos sobre las mercaderías, por lo que los impuestos cobrados deben ser devueltos a las empresas exportadoras.

De acuerdo al principio de competencia justa, el monto de impuestos es un factor determinante que afecta la competitividad de las mercancías. Solamente cuando el país exportador devuelve todos los impuestos a las empresas y el país importador cobra dichos impuestos, es posible tener una competencia igualitaria. De otra forma, el producto exportado sufre las consecuencias de una doble carga tributaria o tributación redundante.



...el país debe pasar al análisis de las opciones que ofrece la OMC para reconvertir sus esquemas de incentivos a los permitidos bajo la normativa internacional. El tipo de subsidios que se dan actualmente dentro de los esquemas de las Zonas Francas en El Salvador, son permitidos en el ámbito multilateral, siempre que no esten sujetos al requisito de exportación. Es en este sentido que se debe reformar la legislación que regula nuestro sistema de incentivos, para promover la productividad y la innovación en El Salvador.

3. LA RECONVERSIÓN EN PROGRAMAS COMPATIBLES A LA NORMATIVA OMC

Para poder dimensionar la tarea consideramos recomendable hacer un recuento de los problemas identificados en el esquema de Zonas Francas (dependiendo si estamos en presencia de un bien o un servicio).

a) Zonas Francas para productos industriales

Los esquemas de Zonas Francas cuando se trata de productos industriales, están amparados bajo la exención a la que se hizo referencia anteriormente, por lo que se cuenta con un margen de aproximadamente dos años para poder encontrar incentivos alternativos que no contravengan las disposiciones de la OMC.

1º) Condición de Exportar (Subvención Prohibida)

Uno de los mayores problemas que han sido identificados es el requisito explícito de exportación al que está sujeto el incentivo. De conformidad con el Artículo 3.1 (a) del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, se consideran prohibidas las subvenciones supeditadas a los resultados de exportación.

2º) Requisito de Incorporar bienes nacionales (Subvención Prohibida)

El artículo 3.1 b del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias establece que se consideran subvenciones prohibidas, las supeditadas al empleo de

productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones.

b) Zonas Francas para Productos Agrícolas

El artículo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura define el término “subsidios a la exportación” como “subsidios supeditados a la actuación exportadora”. Por lo anterior, la mejor manera para transformar dichos subsidios prohibidos es removiendo el requisito que el incentivo este legalmente, o en la práctica, atado al desempeño de las exportaciones.

c) Zonas Francas para Servicios

Como se ha venido indicando, en el tema de Zonas Francas en materia de servicios es importante destacar que tanto en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias así como el Acuerdo sobre la Agricultura, regulan subsidios en relación a bienes y no a la prestación de servicios. Dado que las actuales disciplinas del GATS no contemplan disposiciones en estas materias, los subsidios otorgados a la exportación de servicios no son ni prohibidos ni recurribles.

CONCLUSIÓN

Por todo lo antes expuesto, el país debe pasar al análisis de las opciones que ofrece la OMC para reconvertir sus esquemas de incentivos a los permitidos bajo la normativa internacional¹⁶. El tipo de subsidios

¹⁶ Ponencia Doctor Gary Horlick, experto en Comercio Internacional, en el Coloquio sobre “Subvenciones en el Marco de la OMC”, celebrado el 14 de febrero de 2007 en el Departamento de Estudios Legales. FUSADES.

...se debe analizar la reconversión de los esquemas de tal forma que se brinde predictibilidad en el marco normativo a los operadores de zonas francas, así como a sus usuarios, preservando las inversiones y el empleo que éstas generan, además de atraer a nuevos inversionistas que estén interesados en aprovechar CAFTA-DR, así como el resto de la apertura comercial.

que se dan actualmente dentro de los esquemas de las Zonas Francas en El Salvador, son permitidos en el ámbito multilateral, siempre que no estén sujetos al requisito de exportación. Es en este sentido que se debe reformar la legislación que regula nuestro sistema de incentivos, para promover la productividad y la innovación en El Salvador. FUSADES se encuentra promoviendo el tema luego del Informe de Desarrollo Económico y Social (IDES) del año 2003, en el que se analizó la competitividad de nuestro país. Algunos de los mecanismos que se pueden explorar incluyen la generación de empleo para favorecer la igualdad de condiciones laborales; en nuestro caso, la mayoría de empleos que se generan en las zonas francas son para mujeres. Asimismo, son válidos los esquemas que favorecen la formación y capacitación de empleados,

introducción de nuevas tecnologías, investigación y mejoramiento de las condiciones laborales y medioambientales, por lo que pueden ser objeto de subvenciones de acuerdo a los compromisos de El Salvador ante la OMC. A nivel gubernamental, se están haciendo esfuerzos por lograr una prórroga adicional bajo el artículo 27.4 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias al margen de las Negociaciones de la Ronda de Doha. No obstante se debe analizar la reconversión de los esquemas de tal forma que se brinde predictibilidad en el marco normativo a los operadores de zonas francas, así como a sus usuarios, preservando las inversiones y el empleo que éstas generan, además de atraer a nuevos inversionistas que estén interesados en aprovechar CAFTA-DR, así como el resto de la apertura comercial.

Departamento de Estudios Legales

Directora

Claudia Beatriz Umaña

Analistas

Roberto Vidales Gregg
Javier Castro De León
Laura Rivera Marinero
Carolina Lazo Interiano
Raúl Villamariona

Sistema de Información Económico y Legal - SIEL -
Le invita a estar bien informado...

Tel.: 2248-5761, e-mail:comercializacion@fusades.com.sv



Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social



Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Tel.: (503) 2248-5600, 2278-3366, Fax: (503) 2248-5609

Consultas al correo electrónico:
e.legal@fusades.com.sv
www.fusades.com.sv

