

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL
E/CN.12/CCE/235
TAO/LAT/29
7 de julio de 1961

ORIGINAL: INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO

Reunión del Grupo de Trabajo sobre equiparación
de incentivos fiscales al desarrollo industrial

Guatemala, 17 a 21 de julio de 1961

LEYES DE FOMENTO INDUSTRIAL EN CENTROAMERICA

Informe preliminar preparado para el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano por el señor K. E. Lachmann, experto de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas

Este informe, que no es un documento oficial de las Naciones Unidas ha sido especialmente preparado para uso del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano y de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados. Ello no obstante, la CEPAL y la DOAT, de las Naciones Unidas, están dispuestas a proporcionar previa la correspondiente solicitud un número limitado de ejemplares para información de los servicios técnicos de los gobiernos u organizaciones especialistas en la materia.

/INDICE

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	v
I. Valor de los incentivos fiscales como estímulo para la industria en Centroamérica	1
II. Determinación de las condiciones que deben reunir las empresas para obtener concesiones tributarias de acuerdo con las leyes centroamericanas de fomento industrial	15
1. Actividades que son susceptibles de recibir concesiones tributarias	15
2. Requisitos exigibles a las empresas que reciben concesiones tributarias	16
3. Propuestas de simplificación	24
III. Concesiones tributarias a empresas calificadas	27
1. El sistema de clasificación	28
a) Clasificación de las industrias	29
b) Otorgamiento de concesiones	31
c) Propuesta de simplificación	34
2. Distinción entre industrias "nuevas" y "establecidas" (Cuadro V, columnas 5 y 6)	36
3. Tipo de concesiones otorgables (Cuadro III)	42
a) Concesiones tributarias	42
i) Generalidades	42
ii) Observaciones sobre impuestos en particular	45
b) Otros beneficios	40
IV. Administración de las leyes de fomento industrial	53
1. Evaluación de las solicitudes	53
a) La solicitud	54
b) Análisis económico y técnico	56
i) Naturaleza del análisis	56
ii) El equipo técnico	57
iii) Funciones del análisis	59
2. Decisión y acuerdo	61

	<u>Página</u>
a) Organizaciones que intervienen en la decisión	61
b) El acuerdo de concesión	63
i) Forma y naturaleza del acuerdo de concesión	63
ii) Contenido del acuerdo de concesión	64
c) Duración del procedimiento	68
d) Publicación	69
3. Ejecución y vigilancia	70
a) Uso de concesiones	70
b) Vigilancia sobre el cumplimiento del acuerdo	73
c) Sanciones	76
V. Unificación de las concesiones fiscales centroamericanas	79
1. Ventajas de la unificación	79
2. Alcance y forma de la unificación	80
3. Situación de los países menos industrializados	83
Cuadros I a VII	87
Bibliografía seleccionada	135

Anexo

Esquema para la reforma y unificación de las leyes centroamericanas de fomento industrial	141
---	-----

INTRODUCCION

Este trabajo se ha llevado a cabo en cumplimiento de una resolución sobre política fiscal aprobada por el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano el día 23 de febrero de 1957 (Res. 50, CCE) que estipula inter alia:

....."4. Solicitar a la Secretaría que, con la cooperación de la Subdirección Fiscal y Financiera, así como de los expertos que pueda proveer la Administración de Asistencia Técnica de Naciones Unidas, continúe estudiando los problemas tributarios y de hacienda pública de Centroamérica, y considere en especial los siguientes temas.....

....."b) La uniformidad de las disposiciones de las repúblicas centroamericanas relativas a incentivos fiscales creados para impulsar el desarrollo económico, tanto las contenidas en las leyes de fomento industrial como las de los impuestos sobre la renta, y de otros factores fiscales o semifiscales que afecten tales incentivos....."

En contestación a una solicitud del Presidente del Comité fechada el 10 de febrero de 1959, se designó al autor de este trabajo para proporcionar la asistencia técnica enunciada en la anterior resolución en los siguientes términos:

"Estudiar las leyes sobre incentivos tributarios y otras medidas fiscales y semifiscales para el fomento del desarrollo industrial en las Repúblicas de Centroamérica y preparar recomendaciones que tiendan a su uniformidad"

Entre el 25 de marzo y el 18 de junio de 1959, el experto visitó las cinco repúblicas centroamericanas, se entrevistó con los ministros y los altos funcionarios concedores de las leyes de fomento industrial, con diversos funcionarios de los ministerios de Economía, Hacienda e Industria, y de los Bancos Centrales e Institutos de Fomento y con las Cámaras de Industria y particulares interesados en los problemas del desarrollo industrial. Imposible es citar a todos por su nombre, pero el experto desea expresar su agradecimiento por la prontitud con que todo el mundo le concedió su amable atención. Las recomendaciones contenidas en este informe, y las propuestas que figuran como Anexo al mismo, han sido elaboradas tras escuchar las opiniones de los funcionarios responsables de todos los países y se han podido llevar a cabo gracias a las informaciones y comentarios recibidos y al interés demostrado en los propósitos de la misión. No supone ello que las recomendaciones presentadas en el Informe deban entenderse como una opinión oficial.

/Antes y después

Antes y después del viaje por Centroamérica, visitó el experto asimismo la oficina en México de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) donde pudo obtener información y cambiar impresiones tendientes a articular esta misión dentro de los objetivos del programa de integración centroamericana. Estudios anteriores realizados por la CEPAL, y especialmente el titulado La Política tributaria y el desarrollo económico en Centroamérica (E/CN.12/486), resultaron de gran utilidad para el experto. Desea agradecerse asimismo la cooperación recibida, en la preparación de la misión y del informe, de los colegas que trabajan con el autor en la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

La versión preliminar del informe fue terminada en el área y se distribuyó en la Sexta Reunión del CCE (celebrada en San José, Costa Rica, del 26 de agosto al 12 de septiembre de 1959), en su versión inglesa original.

El informe incluye una evaluación de la importancia que tienen para el fomento industrial los incentivos fiscales contenidos en las leyes especiales de fomento industrial y en los sistemas tributarios centroamericanos. Basándose en esta evaluación se presentan recomendaciones concretas para el perfeccionamiento en tal sentido de la legislación existente, haciéndose especial referencia a la importancia que debe concederse a la administración eficaz de dichas disposiciones. Se ha hecho un esfuerzo para acomodar estas recomendaciones dentro de lo posible a la estructura de las leyes de incentivos fiscales que existen en el área.

Las propuestas específicas del Informe se presentan en forma esquemática en el Anexo. Muchas han sido incorporadas ya a la nueva Ley de Fomento Industrial de Guatemala aprobada el 30 de septiembre de 1959.

El esquema de concesiones fiscales que figura en el Anexo debe considerarse como una base para la posible unificación de los sistemas de concesiones fiscales de la región que se pide en la mencionada resolución del CCE. La unificación aseguraría trato igual a las empresas industriales con respecto a los incentivos fiscales, cualquiera que fuese el país donde se localizaran.

Capítulo I

VALOR DE LOS INCENTIVOS FISCALES COMO ESTIMULO PARA LA INDUSTRIA
EN CENTROAMERICA

Bajo nombres diversos, existen leyes que estimulan el desarrollo industrial por medio de incentivos fiscales, en los cinco países de Centroamérica (véase cuadro I, parte A). Decretadas entre 1947 (Guatemala) y 1959 (Costa Rica), varían considerablemente en contenido y estructura, aumentando a la vez el alcance y complejidad a medida que se pasa de las más antiguas a las más recientes. Todas afirman expresamente, en sus disposiciones preliminares, haberse establecido para promover el progreso industrial, pero varían con respecto a los tipos de actividades industriales que se considere que necesitan y merecen de dicho estímulo. Se ha tendido a ampliar este tipo de estímulos y a ofrecerlos a una gama de industrias cada vez más amplia.

La industrialización acelerada se considera la alternativa principal para resolver la dependencia exclusiva de unos cuantos artículos de exportación, cuyos ingresos, —especialmente en el caso del café— han ido disminuyendo rápidamente.

De hecho, el establecimiento de leyes de promoción industrial es una tendencia mundial; desde que acabó la guerra, este tipo de leyes puede considerarse una característica universal de los países subdesarrollados.

Resulta curioso observar que, junto al consenso unánime de hacer uso de incentivos fiscales para estimular la expansión industrial que aparece en los legisladores, abrigue dudas y se encuentre llena de incertidumbre sobre su eficacia la literatura que trata este asunto.^{1/} Verdad es que no existe ningún estudio basado en hechos demostrados que aporten prueba definitiva en apoyo de las concesiones con excepción posiblemente del caso de Puerto Rico, donde, sin embargo, no existe el mayor obstáculo con que tropieza la industrialización —la falta de un mercado amplio y seguro— por la posición confederada que tiene dentro de las fronteras políticas y aduanales de los Estados Unidos.

^{1/} Véase la Bibliografía seleccionada, parte B, más adelante.

La eficacia de los incentivos fiscales resulta extremadamente difícil de evaluar. La inversión industrial puede ser favorecida por múltiples factores que pueden también obstaculizarla como son el medio político y económico en general, la magnitud y la capacidad de compra del mercado, la disponibilidad de materias primas, de energía, de mano de obra calificada y el costo del transporte; cualquiera de ellos influye más en la decisión del inversionista que la carga fiscal, o que la parte de dicha carga que espera ahorrarse gracias a las concesiones fiscales. Además, si puede estimarse que, en determinadas circunstancias, las franquicias tributarias que se conceden resultan en extremo insuficientes para influir de modo determinante en la decisión de realizar una inversión, más difícil es determinar que una inversión concreta habría dejado de hacerse por no haberse contado con el aliciente de una franquicia fiscal.

Puede suponerse no obstante, que una oferta de concesiones fiscales sustanciales formando parte de un programa de promoción industrial muy atractivo (como el de la administración del desarrollo económico de Puerto Rico) puede influir atrayendo la atención de los inversionistas del país y del extranjero hacia las actividades industriales que se consideran convenientes.

En Centroamérica, como en otras áreas menos desarrolladas, se plantea ante todo el problema de vencer la resistencia que el capital nacional presenta a invertir en la industria (y a dedicarse preferentemente a inversiones más tradicionales), y de atraer capital y asistencia técnica del extranjero para complementar la aportación de los empresarios nacionales. En este caso, la oferta de concesiones fiscales puede tener dos objetivos: demostrar el interés del gobierno en la promoción y protección de la industria privada, y contrarrestar, por lo menos en parte, los inconvenientes reales o imaginarios que hayan podido disuadir a los inversionistas de buscar para sus capitales más amplia salida en la industria.

Al constituirse el mercado centroamericano, el uso de los incentivos fiscales puede adquirir especial importancia en cuanto vaya desapareciendo el principal obstáculo a la inversión: la estrechez de los mercados nacionales. Siendo esencialmente de carácter marginal, las franquicias

tributarias pueden compensar desventajas marginales no tributarias que de otro modo anularían las iniciativas industriales. Pero los incentivos fiscales pueden ser particularmente eficaces atrayendo la atención de los inversionistas extranjeros hacia proyectos industriales en el área, con las perspectivas que ofrece la integración regional.

Las concesiones fiscales solas no son suficientes; los programas de fomento industrial de los gobiernos deben recurrir además a medidas de igual o mayor eficacia. Figuran entre ellas las "campañas" de promoción industrial, en el país y en el extranjero, basadas en una continua propaganda de carácter económico y técnico del desarrollo industrial potencial de los países; la creación de mecanismos para la movilización de los ahorros y su canalización hacia la industria; la ampliación de facilidades de financiamiento destinado a industrias nuevas basadas en una norma técnica y libre de influencias políticas; la preparación de obreros calificados; la construcción en áreas apropiadas para industrias de los llamados "parques industriales" dotados de energía eléctrica, caminos y otras facilidades.

En algunas de estas actividades pueden muy bien reunirse los esfuerzos y los recursos de los cinco países, como ya se ha hecho en el Instituto Centroamericano de Investigación Tecnología Industrial (ICAITI).

La atracción de las inversiones privadas extranjeras merece comentario aparte. Por positivas que sean las esperanzas de encauzar el ahorro creciente interior hacia la industria, seguirá siendo necesaria la contribución adicional de capital extranjero. Las Naciones Unidas han subrayado la importancia que puede tener el capital privado extranjero para los países en vías de desarrollo y la conveniencia de "mejorar el clima internacional con respecto a la inversión privada existente y potencial"^{2/}.

Por lo que a las industrias manufactureras en particular atañe, la experiencia demuestra que la participación extranjera en su desarrollo difícilmente puede dar lugar al tipo de problemas que se han presentado por esa causa en otros campos de inversión.

^{2/} Resolución 1318 (XII) sobre "Fomento de la corriente internacional de capitales privados" aprobada por la Asamblea General el 12 de diciembre de 1958, y resoluciones anteriores ahí citadas. Véanse también los informes del Secretario General sobre esta materia: Documentos E/3325 del 26 de febrero de 1960 y E/3492 del 18 de mayo de 1961.

El problema de asegurar mayor participación al capital y a la mano de obra nacionales en las industrias promovidas por empresas extranjeras ha ido perdiendo importancia a medida que los inversionistas extranjeros han considerado de utilidad conseguir el apoyo financiero y administrativo de los empresarios nacionales, recurriendo a la forma de sociedades mixtas o a convenios para el uso de patentes y de asistencia técnica. Deberá procurarse, por consiguiente, sustituir los estrictos requisitos que sobre la participación de capital y mano de obra nacionales en las empresas extranjeras aparecen todavía en algunas leyes de fomento (y códigos de trabajo) por otras disposiciones más flexibles. Tales circunstancias deberán ser tomadas en cuenta, con los demás factores que se considera de importancia, al evaluar la contribución económica de la empresa propuesta. También podrían cuidarse los intereses legítimos de los inversionistas extranjeros permitiéndoles situar en la empresa, por lo menos temporalmente, el personal financiero, directivo y técnico, que consideren necesario para proteger su capital y, cuando lo estimen conveniente, su marca registrada. Así se está haciendo de hecho en Guatemala y Costa Rica, al haberse revisado o suprimido las disposiciones estrictas al respecto que contenían las leyes de incentivos fiscales. En los países que aplican restricciones cambiarias, los inversionistas extranjeros necesitan contar con disposiciones que les permitan obtener las divisas necesarias para la amortización de su inversión y la repatriación de sus utilidades. La Ley de Nicaragua sobre Inversiones Extranjeras del 26 de febrero de 1955, contiene ya una disposición en este sentido. Disposiciones de este tipo podrían incluirse en las leyes sobre concesiones fiscales o en los reglamentos o declaraciones de principios, como se ha hecho en algunos países en desarrollo.

Más concretamente, el sistema tributario mismo debe orientarse hacia el desarrollo si han de ser eficaces los incentivos fiscales que concede. Todavía no es este, plenamente, el caso de los sistemas tributarios de Centroamérica. Dichos sistemas dependen principalmente de los derechos arancelarios y de los impuestos especiales al consumo (véase el cuadro II), que son de carácter regresivo y tienden a reducir la ya limitada capacidad de compra de la mayoría de los consumidores nacionales. Además, las

/industrias de

industrias de los países se ven afectadas por los derechos arancelarios que gravan los bienes de capital, las materias primas y los combustibles que tienen que importar. Están sujetas asimismo a tratamiento discriminatorio en el impuesto sobre la renta (véase cuadro III). En Guatemala, por ejemplo, sólo se gravan las utilidades de empresas y las rentas del capital, mientras quedan exentas todas las demás fuentes de ingreso. Las actividades especulativas resultan favorecidas por la exención del impuesto sobre las ganancias del capital (salvo en Honduras, donde se incluyen plenamente, y en Guatemala, donde sólo se incluyen las ganancias de capital realizadas por las empresas). En todos los países, excepto en El Salvador, se aplica además la misma escala progresiva de tarifas a las sociedades por acciones y a los individuos. Esto conduce a una carga excesiva sobre las sociedades por acciones en las que se agrupan las inversiones de varios individuos; las ganancias totales (que se distribuyen entre todos los accionistas) están gravadas como si se tratara de las de una sola persona. El hecho no es muy grave porque las tasas de impuesto son bajas y las compañías, de hecho, son en su mayor parte propiedad de un individuo o de una familia. Además, el sistema ha conducido a que en la actualidad se recurra, para rehuir los impuestos, a una desmedida división artificial de las empresas (y de sus ganancias) en varias compañías. La circunstancia constituye sin embargo un desaliento para la colocación de los ahorros de gran número de inversionistas en establecimientos industriales de cierta importancia y puede llegar a ser prohibitiva cuando las tasas de impuesto lleguen a niveles más comparables con los que existen en otros muchos países en análogo proceso de desarrollo.

El desarrollo industrial tropieza también con la inexistencia o las estrictas limitaciones que encierran las concesiones para la reinversión de utilidades y con la falta de disposiciones que permitan transferir las pérdidas a ejercicios contables subsiguientes para nivelar la carga impositiva con base en un promedio de los ingresos fluctuantes en un período de varios años. Únicamente Costa Rica concede esa transferencia.

Estos y otros defectos de los sistemas tributarios son los obstáculos con que tropiezan las inversiones en la industria y que los mismos países del área reconocen, como se demuestra por el hecho de que las concesiones fiscales ofrecidas en sus leyes de fomento tiendan a eliminarlos o compensarlos.

/Dichas leyes

Dichas leyes conceden la exención de los derechos aduanales que se pagan sobre maquinaria, materias primas, materiales de construcción (para el establecimiento e instalación de fábricas) y, algunas leyes y proyectos más recientes, sobre combustible. Existen concesiones específicas sobre reinversión en las leyes o proyectos de países que no otorgan ninguna en su ley general de impuesto sobre la renta (Guatemala y Honduras), mientras en las de otros (Costa Rica), la nueva ley liberaliza las disposiciones un tanto estrictas al respecto contenidas en la ley anterior.

Los industriales consideran estas leyes, en gran parte, más como rectificaciones de los principales defectos existentes en los sistemas tributarios que como incentivos positivos. En efecto, en la gran mayoría de los casos de empresas clasificadas, los beneficios solicitados y concedidos se limitan a exenciones de derechos de aduanas; solo por excepción se conceden o se solicitan exenciones del impuesto sobre la renta.

Por otra parte, se observa un proceso de cambio en los sistemas fiscales de los países y es de prever que los defectos de bulto, para los que sirven hoy de paliativo las leyes de fomento, irán eliminándose gradualmente. El primer paso en esta dirección es la revisión de la estructura de los aranceles para reducir los gravámenes sobre las materias primas y bienes de capital que se necesitan precisamente en la industria. De esta suerte, los cinco gobiernos acordaron en una reunión de representantes ministeriales sobre equiparación arancelaria, celebrada en San Salvador en abril de 1959, fijar los impuestos de importación totales sobre las dos categorías de productos mencionados en un límite máximo del 15 por ciento^{3/}.

Las reformas arancelarias nacionales efectuadas recientemente en Centroamérica tienden también a trasladar la carga de los derechos arancelarios, de los artículos para la producción industrial a los artículos de lujo y a otros que actualmente se producen o pueden producirse en los países del área. Como resultado de estas reformas, las concesiones fiscales sobre derechos arancelarios tendrán que ir disminuyendo a medida que dejen de constituir un obstáculo para la industrialización.

^{3/} Los niveles arancelarios comunes sobre bienes de capital, negociados posteriormente por los cuatro países signatarios del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, no pasan en la mayoría de los casos del 5 por ciento.

Al mismo tiempo, al ir reduciéndose la dependencia de los ingresos fiscales de los gravámenes arancelarios, los elementos más progresivos de la estructura tributaria (especialmente el impuesto personal sobre la renta) deberán ampliarse con objeto de que se aporten fondos adicionales para las funciones crecientes del desarrollo emprendido por el gobierno y para compensar las pérdidas de ingresos fiscales resultantes de las concesiones tributarias. El papel del impuesto sobre la renta ha aumentado en importancia en los países del Istmo en el período de post-guerra (véase el cuadro II). Ello se ha debido a su creación en Honduras y en Nicaragua, en 1949 y 1952, respectivamente, y a las reformas (tendientes en gran parte a elevar las tasas) realizadas en El Salvador (1951), en Costa Rica (1954), en Honduras (1955) y en Nicaragua (1958). Se ha sometido también un proyecto de ley de impuesto general sobre la renta a la consideración del Congreso de Guatemala (1959), donde hasta la fecha no existen sino impuestos parciales sobre utilidades de las empresas, establecido en 1938, y uno sobre los rendimientos de capital (1944). Con todo, las escalas de tarifas actuales no son altas, y las cargas efectivas del impuesto, teniendo en cuenta el nivel de exención, bajas. De esta suerte, las tasas más altas (entre el 33 y el 44 por ciento) son aplicables en su mayor parte a un número reducido de empresas grandes, mientras las más bajas (entre el 1 y el 5 por ciento) son insignificantes. Además, dado el nivel actual de las exenciones básicas (frecuentemente alto, a pesar de las reformas recientes) quedan excluidas del impuesto muchas personas que ganan un múltiplo de la renta anual media por habitante.

Convendría corregir, en reformas futuras del impuesto sobre la renta, los defectos estructurales antes mencionados, que afectan en forma discriminatoria a la industria. La primera de estas reformas debe consistir en la aplicación de tarifas distintas a compañías y a individuos, con inclusión total o /parcial de los

parcial de los dividendos en la renta imponible de los accionistas (como ocurre ya en El Salvador); serviría ello asimismo para favorecer la retención y reinversión de las utilidades en las ampliaciones de las empresas.

Deberá corregirse, como se dijo, la falta de disposiciones adecuadas sobre la reinversión de utilidades y transferencias de pérdidas que implica, de hecho, la insistencia en el carácter estrictamente anual del impuesto sobre la renta. Por esa causa, las bonificaciones sobre reinversiones como las hay en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, se limitan a las utilidades del año en que se realizaron, aunque se acostumbre y desee en los negocios la acumulación de reservas durante varios años para que las nuevas inversiones resulten de cierta magnitud. La misma limitación explica la falta (excepto en Costa Rica) de disposiciones referentes a transferencia de las pérdidas; esto es, a la deducción de las pérdidas corrientes, de las utilidades de años anteriores o sucesivos. Esa transferencia de pérdidas aliviaría considerablemente la tensión fiscal en las empresas que, sobre todo en sus primeros años, tienen que hacer frente a años malos antes de los años en que las operaciones son buenas o intercalados entre ellos. Por la misma razón deberían estudiarse los sistemas actuales de deducciones por concepto de depreciación de capital, con objeto de determinar su congruencia con las prácticas de uso y de reposición de equipo, con la intensidad variable de utilización de distintos tipos de maquinaria y, en general, con la necesidad que tiene la industria de recuperar sus inversiones lo más rápidamente posible de las utilidades antes de pagar los impuestos.

No cabe duda de que el carácter restrictivo de las leyes de impuestos sobre la renta con respecto a ese tipo de concesión en beneficio de la industria, se debe en buena parte al deseo de proteger el ingreso. Pero la solución de este problema, cada vez más apremiante, puede hallarse en el fortalecimiento del sistema tributario en conjunto y no en la aplicación de cargas pesadas sobre los sectores de la economía —especialmente la industria— que contribuyen directamente al desarrollo económico del país. Si, como indican tendencias recientes, se sigue fortaleciendo el impuesto general sobre la renta, se siguen elevando gradualmente las tarifas a niveles adecuados —aunque siguen siendo moderados—, ampliando su base

/(por medio

(por medio de reducciones de las exenciones personales) y mejorando su administración, deberá llegar a ser financieramente posible la reducción de la presión fiscal sobre la industria gracias a las concesiones fiscales sobre el impuesto sobre la renta antes mencionados e incluso al otorgamiento de exenciones especiales sobre este impuesto en los casos que lo merezcan.

Como éstas y otras medidas, por ejemplo, el fortalecimiento de los impuestos sobre la propiedad urbana y rural hacen crecer las rentas públicas, las consideraciones presupuestarias perderían la posición con frecuencia dominante que tienen ahora en la determinación de los incentivos fiscales tendientes a estimular nuevas industrias.

Saber si la contribución económica de un proyecto industrial propuesto justifica un sacrificio sustancial de ingresos fiscales tiene, naturalmente, gran importancia. Esa contribución debe medirse, no sólo por el efecto que pueda tener sobre el desarrollo económico, en términos del empleo de mano de obra, balanza de pagos, promoción de actividades subsidiarias industriales y agrícolas, etc., sino también por el que tenga directamente en el ingreso fiscal gracias al incremento de la capacidad para pagar impuestos de sus empleados, sus abastecedores y la misma empresa clasificada, una vez concluida la concesión fiscal. Sería este un procedimiento preferible a la actitud, que suele prevalecer hoy, de rechazar una solicitud de concesiones, no porque se ponga en duda el valor económico del proyecto sino por consideraciones relacionadas con la situación presupuestaria del momento. Esta actitud es particularmente perjudicial cuando, como ha sucedido en casos extremos, se rechaza una solicitud no por la pérdida del ingreso fiscal resultante de la concesión sino por la pérdida de ingresos arancelarios a que daría lugar la sustitución de importaciones por productos nacionales.

Ningún país subdesarrollado puede proteger sus ingresos aduaneros a costa de su industrialización y mucho menos existiendo la posibilidad de compensar la supuesta pérdida del ingreso fiscal mediante impuestos internos al consumo de los productos nacionales que pueden sustituir a los impuestos que se recibían antes sobre los productos importados.

/Existe un tercer

Existe un tercer elemento que debe tomarse en cuenta para dar al sistema fiscal una orientación más decidida hacia el desarrollo. Además del fortalecimiento de la estructura tributaria general y de la eliminación de las cargas discriminatorias que impiden todavía la expansión de la industria, deben gravarse más fuertemente inversiones de otro tipo y menos deseables. Si la industrialización ha de depender principalmente del ahorro nacional, es preciso hacer más atractiva la inversión en la industria que las inversiones improductivas. Como una concesión fiscal --una exención de impuestos-- no puede hacer atractiva la inversión en la industria mientras existan en la estructura tributaria general otras formas de inversión prácticamente exentas de impuestos, las concesiones fiscales industriales tienen que reforzarse y compensarse procurando eliminar los tratamientos fiscales favorables que reciben las actividades no industriales, como son las inversiones especulativas en terrenos (especialmente urbanos), bienes raíces y en edificaciones de lujo, características en ese sentido. Las utilidades derivadas de estas inversiones apenas resultan gravadas en Centroamérica (excepto en Honduras), por revestir en su mayor parte la forma de ganancias de capital realizadas al venderse los bienes en cuestión.

Cuando existen imperfecciones en la aplicación del impuesto sobre la renta puede suceder que se señalen impuestos de monto insuficiente a especuladores, comerciantes, etc., sobre quienes es difícil ejercer una fiscalización efectiva; pero no sucede lo mismo con los establecimientos industriales, cuyos fondos y operaciones, especialmente en el caso de empresas importantes, quedan sujetos a una fiscalización eficaz.

Se están iniciado también reformas en este sentido en algunos de los países. En Honduras se han incluido plenamente las ganancias de capital como parte del líquido gravable por el impuesto sobre la renta. En Guatemala se reduce actualmente esa inclusión a las ganancias de capital realizadas por las empresas; pero el proyecto de ley del impuesto general sobre la renta incluye, además, las ganancias de capital realizadas por quienes se dedican a la compraventa de bienes raíces. El impuesto sobre la renta de Costa Rica comprende las ganancias que se derivan del

/fraccionamiento

fraccionamiento de los bienes raíces. Los demás impuestos centroamericanos sobre la compraventa de bienes raíces no se aplican sobre ganancias de capitales sino sobre traspasos; es decir, gravan el valor de las ventas y no la plusvalía. Existen impuestos de este tipo en Guatemala, El Salvador y Nicaragua; pero solo resultan de cierta consideración en El Salvador, donde la tarifa es 1.5 por ciento sobre el precio de venta.

Podrían establecerse impuestos más efectivos sobre las ganancias de capital como parte del impuesto sobre la renta, o —como paso intermedio— como un impuesto especial sobre la propiedad, que podría limitarse en un principio a los bienes raíces urbanos. Este impuesto gravaría la plusvalía obtenida en la compraventa de terrenos, preferiblemente con tasas progresivas que se irían elevando a medida que el porcentaje del aumento en valor subiera y el período de posesión (como indicación del tipo más o menos especulativo de la negociación) disminuyese. La disposición, aprobada ya en Honduras, de extender el impuesto sobre la renta a todas las ganancias de capital debe ser el objetivo final de estas reformas.

Las reformas tributarias que se consideran deseables para crear condiciones más favorables para la industria han sido sólo bosquejadas en este informe, pero su importancia no debe ser subestimada, sobre todo teniendo en cuenta que un sistema adecuado de concesiones fiscales especiales, encaminado a compensar a la industria por las fallas de la estructura tributaria, no es un sustituto de la eliminación de dichas fallas. Las concesiones fiscales sólo son temporales y no deben ser otra cosa. Las industrias deseables que no se proyectan para ganancias y liquidaciones rápidas, operan contando con que llegará un momento en el que habrán de quedar sujetas a todos los impuestos aplicables a tasa plena. Si es cierto que la carga tributaria plena puede ser soportada más fácilmente por una empresa bien establecida, que ha disfrutado al iniciar sus operaciones de los beneficios del período de concesión, el inversionista deberá contar en definitiva con operaciones redituables bajo la tasa plena impositiva.

/En relación con

En relación con las consideraciones anteriores vale la pena citar la explicación presentada con mayor detalle en el informe del Secretario General sobre El fomento de la corriente internacional de capitales privados^{4/}

"En realidad, el estímulo impositivo debe disminuir a medida que avanza el proceso de industrialización. Según ha podido observarse en muchos países, los gobiernos vigilan con cuidado la relación existente entre los costos y los beneficios de un plan de franquicias impositivas y procuran reducir su alcance, brusca o gradualmente, mediante modificaciones legislativas o administrativas, a medida que crece el ritmo de la industrialización. En esta etapa el legislador procurará probablemente establecer una estructura y una administración tributaria equilibradas y orientadas hacia el desarrollo económico, y no otorgar excepciones que compensen los aspectos desfavorables de un sistema tributario anticuado.

Las franquicias tributarias pueden, sin embargo, continuar siendo útiles para encauzar las inversiones, tanto nacionales como extranjeras, hacia determinadas industrias cuya gran importancia o difícil situación justifiquen la concesión de privilegios impositivos especiales. También puede aplicarse, como compensación, para lograr la observancia de determinadas normas sobre fomento económico relacionadas, por ejemplo, con el mayor empleo de materias primas del país o con el empleo y capacitación de personal nacional. En esta etapa, y dado que se logren progresos paralelos en la administración tributaria, alcanzarán también plena eficacia las franquicias especiales dirigidas a influir sobre las prácticas inversionistas, tales como las deducciones arriba mencionadas para favorecer las inversiones y la amortización rápida.

Así, pues, los incentivos impositivos de alcance limitado y fines especializados, pueden continuar existiendo dentro de un sistema tributario avanzado, pero las franquicias tributarias de carácter general van desapareciendo a medida que el proceso industrial adquiere fuerza para avanzar por impulso propio."

En los capítulos que siguen se examinarán los tipos y condiciones de las concesiones tributarias que se otorgan por las leyes de fomento industrial de los países de Centroamérica (enumerados en el cuadro I, parte A), con vistas a recomendar su posible perfeccionamiento.

Al mismo tiempo, las recomendaciones, tal y como se formulan en el Anexo, pueden servir de base para la elaboración de un sistema uniforme que podría aplicarse en los países del área. El interés de esa unificación, como señala la resolución del Comité de Cooperación Económica

^{4/} Documento E/3325, 26 de febrero de 1960, párrafos 157-159.

mencionada, ha ido aumentando con la tendencia integracionista de Centroamérica. La equiparación de incentivos fiscales tiene por objeto eliminar de las leyes nacionales las diferencias que existen entre las diversas concesiones tributarias como factor que influye en la localización de las empresas industriales en el área y tiende de modo especial a evitar una carrera de concesiones entre los distintos países.

Al respecto, las recomendaciones que se hacen en este informe tienen presentes especialmente las circunstancias actuales de Centroamérica. Las propuestas que figuran en el Anexo no deben considerarse como un modelo de concesiones tributarias de aplicación general, sino como un intento de unificar los regímenes nacionales de concesiones tributarias de los cinco países sobre unas bases comunes que se consideran apropiadas dentro del marco económico e institucional de la región.^{5/}

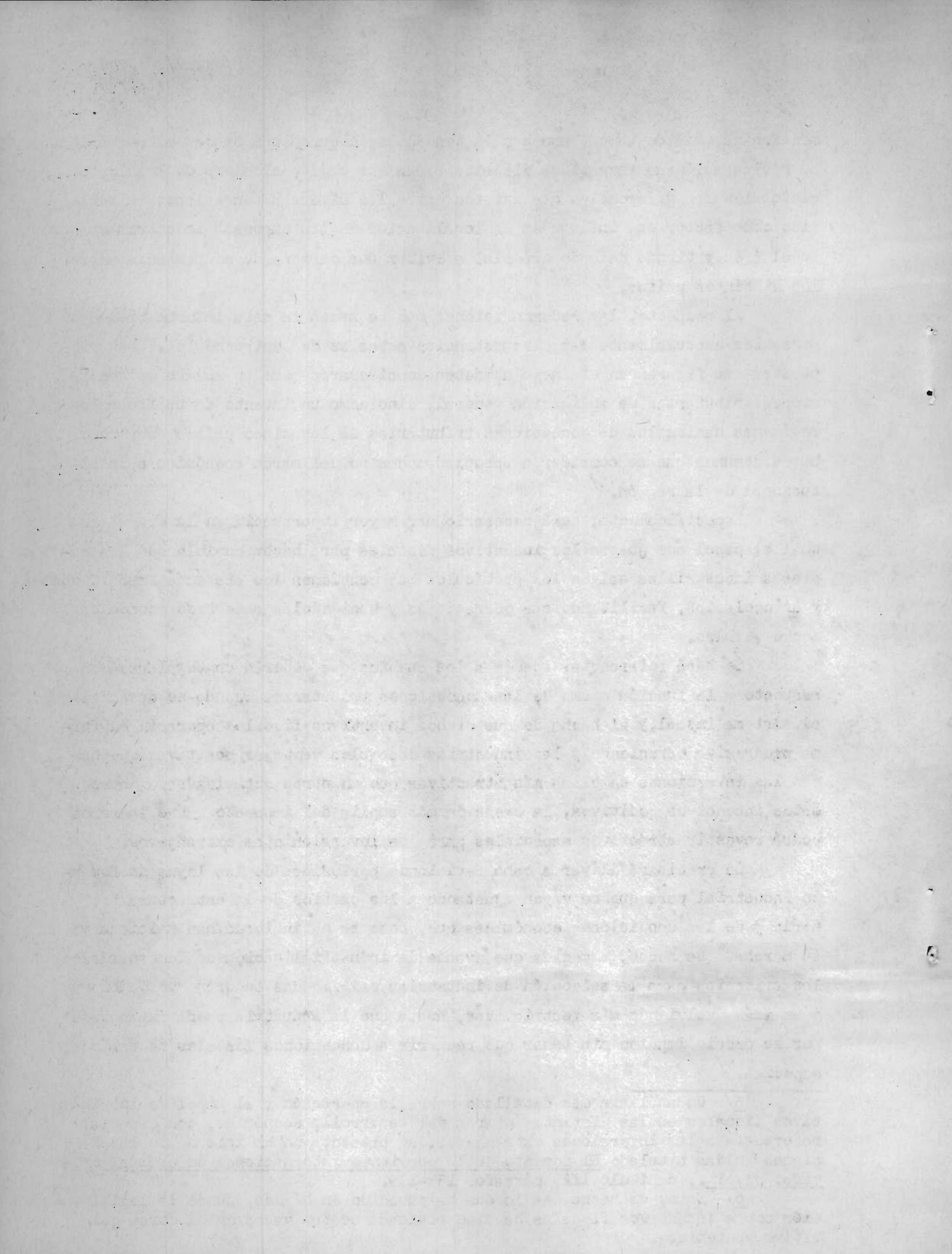
Específicamente, será necesario dar mayor importancia en la etapa actual al papel que juegan los incentivos fiscales para hacer posible que las empresas industriales salven los obstáculos que contienen los sistemas impositivos y arancelarios, facilitando sus operaciones y haciéndolas ante todo económicamente viables.

Se hará referencia, además a los cambios que deberán contemplarse con respecto a la función misma de las concesiones tributarias cuando se desarrolle el sistema fiscal, y al hecho de que dichos incentivos fiscales operarán en forma progresiva ofreciendo a las industrias deseables ventajas positivas que harán las inversiones en ellas más atractivas que en otras actividades. Entre estos incentivos positivos, la exención más amplia del impuesto sobre la renta podrá revestir atractivos especiales para los inversionistas extranjeros.

Se precisará llevar a cabo revisiones periódicas de las leyes de fomento industrial para que se vayan ajustando a los cambios de la estructura tributaria y de las condiciones económicas que, como se ha indicado, han iniciado ya su marcha. De hecho, a medida que avance la industrialización de Centroamérica, los criterios para la selección de industrias calificadas tendrán que cambiar y se irán volviendo más restrictivas, hasta que la industria pueda expandirse por su propio impulso sin tener que recurrir a concesiones fiscales de carácter especial.^{6/}

^{5/} Un análisis más detallado sobre la operación y el papel de los incentivos fiscales en las distintas etapas del desarrollo económico, con especial referencia a las inversiones extranjeras, se presenta en el informe de las Naciones Unidas titulado El fomento de la corriente internacional de capital privado, op.cit., capítulo III, párrafos 133-159.

^{6/} Esto, de hecho, es lo que ha sucedido en México, donde la legislación sobre incentivos fiscales ha sido revisada cuatro veces en el curso del último ventenio.



Capítulo II

DETERMINACION DE LAS CONDICIONES QUE DEBEN REUNIR LAS EMPRESAS PARA OBTENER CONCESIONES TRIBUTARIAS DE ACUERDO CON LAS LEYES CENTROAMERICANAS DE FOMENTO INDUSTRIAL

Las leyes estudiadas en este informe contienen dos tipos de disposiciones básicas: las que definen las actividades que pueden acogerse a los beneficios fiscales y las que fijan las concesiones fiscales que pueden otorgarse a esas actividades. En este capítulo se trata de los requisitos que deben reunir las empresas para poder recibir dichas concesiones y en el siguiente se estudiará el tipo de concesiones que pueden otorgarse.

Para poder gozar de concesiones fiscales una empresa tiene que operar en alguno de los campos generales de actividad determinados por la ley al respecto (por ejemplo, industrias manufactureras), y debe reunir determinados requisitos (por ejemplo, el empleo de recursos del país). A continuación se examinan estos dos aspectos (véase el cuadro IV).

1. Actividades que son susceptibles de recibir concesiones tributarias

La aplicación de las leyes aquí estudiadas se destina principalmente a la industria manufacturera, en gran parte por razones prácticas. Otras actividades, como la minería y la extracción de petróleo, aunque pueden necesitar de protección se considera que requieren trato especial ajustado a sus circunstancias particulares. En algunos de los países de referencia son por ello objeto de leyes especiales que algunas veces se limitan a determinados incentivos fiscales, y otras comprenden además la reglamentación general de las actividades de que se trata (véase el cuadro I, parte B).

Algunas de las leyes que se estudian aquí abarcan las industrias de servicios (ley de Honduras, ley de Costa Rica de 1959) y las plantas de ensamble y reparación, bajo ciertas condiciones (ley de Guatemala, ley de El Salvador, y probablemente las leyes de Honduras y de Nicaragua, que comprenden a cualquier planta que proporcione ocupación sustancial). Hay servicios industriales que pueden considerarse propiamente como adición importante y necesaria a la industrialización como son, por ejemplo, las plantas de refrigeración, los laboratorios, el rociado por avión de abonos, de insecticidas, etc.

/La aplicación

La aplicación de leyes de fomento a estos servicios debería tal vez limitarse a los que constituyen parte normal de actividades industriales; es decir a los que exigen maquinaria y equipo de importancia y, en consecuencia, conocimientos técnicos para su operación. En cambio, podrían excluirse los servicios no industriales, como los de financiamiento y asesoramiento por ejemplo (que están comprendidos en la ley de Honduras), aunque supongan empleo importante de personal (criterio que basta en aquella ley), por ser dudoso que una actividad de esa clase justifique cualquier incentivo fiscal o requiera el que se considera apropiado para una industria.

La inclusión de instalaciones para ensamble y reparación es más difícil de justificar que la de servicios industriales. El ensamble de un producto industrial en algunos casos puede considerarse como un proceso industrial, especialmente cuando constituye la primera etapa de un proyecto que contempla la manufactura subsiguiente en el país de alguna o de todas las partes ensambladas. Los servicios de reparación por otro lado, aunque pueden crear oportunidades de empleo considerables, no justifican el mismo tipo de concesiones fiscales, de justificar alguno, mientras no se tenga la certidumbre de que se trata de una planta que por su envergadura constituye, de hecho, una industria de servicio que corre los mismos riesgos o exige igual inversión que un establecimiento industrial.

2. Requisitos exigibles a las empresas que reciben concesiones tributarias

Entre las industrias susceptibles de recibir concesiones fiscales (industrias manufactureras, servicios industriales, instalaciones de ensamble) no todas pueden recibirlas cuando se desea que el costo, en términos de pérdida de ingreso fiscal, no llegue a ser excesivo y no se desea desvirtuar la finalidad de los incentivos fiscales. Todas las leyes de fomento industrial contienen por esa razón disposiciones que definen los requisitos que un proyecto de inversión ha de reunir para hacerse acreedor a las concesiones fiscales. El tipo de requisitos estará determinado por el criterio que prevalezca sobre las industrias y empresas que se considere contribuyen al desarrollo económico y, entre ellas, cuáles merecen o necesitan concesiones

/fiscales.

fiscales. Dicho criterio variará en la medida que varíen las condiciones económicas del país, la política de desarrollo del gobierno y la posición general que se mantenga con respecto a la conveniencia, eficacia y costo de las concesiones fiscales.

Estas concesiones se condicionan básicamente (como los préstamos u otras formas de ayuda financiera gubernamental) a una contribución correspondiente de la empresa beneficiaria al desarrollo económico.^{1/} Implica ello una combinación de factores estrechamente relacionados entre sí. En primer lugar el producto (o servicio) deberá contribuir al desarrollo económico en términos de las necesidades del mercado interno o en términos de las posibilidades de exportación. En segundo, el mismo proceso de fabricación deberá contribuir a dicho desarrollo en términos de la utilización de recursos del país —humanos y materiales—, del costo y eficiencia de la maquinaria y materiales importados y del costo y precio del artículo producido. En tercer término deberá contarse con una seguridad razonable de operación redituable (con ayuda de concesiones fiscales al comenzar pero, en definitiva, sin ellas), no solamente por razón de la estructura financiera, técnica y directiva de la empresa misma, sino además en términos de mercado y de competencia. Las implicaciones y la importancia relativa de estos y otros factores variarán, naturalmente, según la industria de que se trate, el país en que se instale y la fecha en que se presente el proyecto. Específicamente, sólo se exigirán los requisitos con respecto a la técnica de la producción y a la calidad del producto que se consideren apropiados a los recursos y necesidades del mercado en un momento dado.

Al determinar las disposiciones que han de regir la calificación de las empresas susceptibles de obtener concesiones, la legislación puede limitarse a declarar los objetivos de política general de la ley (dejando su aplicación concreta a criterio de la administración), o puede definir con mayor o menor detalle las condiciones que debe reunir una empresa para que pueda o deba ser objeto de beneficios fiscales.

Ambos criterios tienen inconvenientes. Dejar la atribución a criterio de la administración puede dar lugar a interpretaciones erróneas del espíritu de la ley y al riesgo de favoritismos y presiones indebidas. El intento de

^{1/} Compárese la declaración de la Corporación Financiera Internacional (cuya función de concesión de empréstitos tiende a los mismos fines que las leyes de fomento industrial) en el sentido de que sus empréstitos se limitan estrictamente a "los proyectos de inversión que tienen por objeto el establecimiento, ampliación o mejora de las empresas privadas productivas que contribuyan al desarrollo de la economía del país en que estén localizadas". Corporación Financiera Internacional (Washington, D.C., 10 de agosto de 1956)p.3, párrafo 1.

cerrar totalmente el paso al criterio discrecional administrativo decretando disposiciones rígidas que hagan automática la aplicación de la ley tiene también graves inconvenientes. Cuando las disposiciones son rígidas con respecto a requisitos mínimos, el margen que se deja para la calificación es tan reducido que se corre el riesgo de tener que rechazar una solicitud que no llene uno de los requisitos (por ejemplo, el porcentaje de materias primas del país utilizado), que podría estar más que compensado en otros aspectos (por ejemplo, ingresos importantes de divisas derivados de la exportación). Por otra parte, el radio de selección resulta amplísimo cuando la ley contiene una lista de requisitos y se considera que basta cualquiera de ellos, (por ejemplo, la producción de un "artículo de primera necesidad") para calificar a una empresa en la obtención de concesiones fiscales. Como ninguna legislatura puede prever con exactitud en términos legales la multiplicidad de requisitos que deben reunir las empresas en industrias distintas y en momentos diferentes de diversas etapas de desarrollo para constituir proyectos económicamente convenientes, se correría el riesgo de asignar a muchos proyectos industriales los beneficios de que se trata aunque en algunos aspectos (por ejemplo, la utilidad del artículo producido) no significaran contribución alguna al desarrollo ecanómico.

Debe por lo tanto hallarse una solución al dilema procurando combinar los dos sistemas: interpretación discrecional administrativa y orientación legal. Antes de presentar recomendaciones específicas al respecto, será útil examinar los procedimientos seguidos por las leyes y proyectos centroamericanos para resolver este problema, utilizando la experiencia que de ello pueda deducirse.

La primera ley aprobada por Costa Rica en 1940 (sustituida después por la de 1959), además de ser la más limitada en alcance —industrias totalmente nuevas— y en exenciones otorgadas —derechos de aduana—, concedía amplias facultades de interpretación a la administración dentro del restringido campo de aplicación señalado. Para que una empresa pudiera obtener protección fiscal sólo se exigía que "pudiera beneficiar a la economía nacional" y se dejaba la determinación de ello al "criterio de los Ministerios de Agricultura e Industria y de Economía y Hacienda" (Art. 2),

/que podían

que podían así aprobar proyectos que a su juicio lo mereciesen dentro de dos rígidas disposiciones de la ley. Exigía la primera que no más del 25 por ciento de las materias primas empleadas por la empresa protegida (con una sola excepción) podría ser importado; y la segunda, que no más del 10 por ciento del personal empleado (después del primer año de operaciones) fuera extranjero (Art. 4).

La importancia de ambos requisitos es evidente, porque el empleo de mano de obra y de recursos materiales del país, y la sustitución de importaciones, constituyen los objetivos más importantes de estas leyes y, en general, de la industrialización. Pero, sin embargo, una industria puede contribuir en forma apreciable a lograrlo sin ajustarse por fuerza a las proporciones rígidas sobre materias primas y personal extranjero fijadas en la ley. Por lo que se refiere a los empleados, aunque un 10 por ciento de personal extranjero puede parecer normalmente amplio, circunstancias especiales pueden requerir mayor proporción al respecto en empresas que utilizan complicados procedimientos y maquinaria extranjeros de interés especial para el país. Por eso, parece preferible redactar las disposiciones de este carácter de manera que se autorice el empleo de personal extranjero cuyas especialidades técnicas financieras o directivas se consideren necesarias por la empresa y también el uso de materiales importados imposibles de sustituir por materiales del país, sin especificar porcentajes. En cambio debería exigirse, cuando se considere razonable, que la empresa se comprometa a preparar el personal nacional necesario para sustituir al extranjero y a desarrollar suministros locales que disminuyan o eviten las importaciones de material (véase capítulo IV, sección 1,b).

La ley de Costa Rica de 1959 especifica siete criterios (contribución a la renta nacional, utilización de recursos nacionales, eficiencia técnica, etc.) como pauta para que la administración pueda determinar la procedencia de una concesión fiscal (Art. 17).^{2/} Esta enumeración de criterios parece permitir cierta libertad discrecional para la calificación que, sin embargo, queda

^{2/} Estrictamente, los requisitos tienen por objeto determinar el alcance de las concesiones asignadas a cada empresa. No obstante, como no existen otras disposiciones referentes a la calificación de la empresa, se sobreentiende que el Art. 17 se dirige al mismo propósito al exigir que no se hagan concesiones fiscales a las empresas que no ofrezcan beneficios económicos o sociales de ninguna clase.

contrarrestada por la disposición de que a cada criterio debe asignarse una ponderación fija (indicando su importancia relativa) en la reglamentación que, una vez establecida, no puede variarse para su aplicación a industrias diferentes o bajo circunstancias distintas.

Casi todas las demás leyes de Centroamérica de este tipo son mucho más específicas (las más recientes lo son, de hecho, más que en casi todo el mundo) y tratan de clasificar las industrias y empresas calificables por tipos de productos (productos esenciales, artículos para exportación, materias primas, etc.), por conveniencia económica (empleo de recursos nacionales, uso de nuevas técnicas, valor agregado sustancial a materiales importados, precios más bajos, etc.), o por una combinación de ambos criterios.

La ley de Guatemala basa la posibilidad de recibir concesiones fiscales en dos requisitos: la utilización eficaz de los recursos nacionales y la capacidad de abastecer el mercado en condiciones económicas (Art. 1). Ambos pueden cumplirse fácilmente utilizando los recursos nacionales en la producción de artículos carentes de interés especial para la economía y pueden llenarse por productores ineficientes de artículos básicos cuando el nivel de la competencia existente es relativamente bajo. Además, los requisitos se refieren a una industria en conjunto y no a una empresa en particular, por lo que pueden recibir el beneficio de la exención empresas de baja eficiencia encuadradas en una industria que tienda a abastecer económicamente el mercado nacional o exterior. Mientras estas disposiciones pueden propiciar el otorgamiento de concesiones fiscales a empresas sin valor apreciable para la economía, otras, que exigen un porcentaje mínimo fijo de participación de capital nacional, pueden en cambio excluir empresas que sin esa exigencia servirían los objetivos de la ley. Cabe destacar sin embargo, que, aunque sea ésta la única ley que contiene un requisito rígido sobre capital nacional, no debe considerarse de hecho muy prohibitivo puesto que se define como capital nacional, en la mayor parte de los casos, el de extranjeros residentes y el de sociedades anónimas nacionales. En cualquier caso, la definición de capital extranjero se refiere al de países de fuera del área, puesto que el centroamericano goza de tratamiento nacional según el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica (firmada en 1958) (Art. XVII).

La ley de El Salvador está considerablemente más circunscrita y limita sus concesiones a industrias nuevas cuya producción es insuficiente, requieren de técnicas más perfectas u ofrecen posibilidades importantes para la exportación, con tal de que produzcan artículos de primera necesidad, de utilidad general o de importancia económica para el país (Arts. 1, 2).^{3/} Pero mientras la lista de artículos que pueden recibir concesiones fiscales se limita a los que tienen importancia para el desarrollo económico, los requisitos se refieren a la industria; es decir, a lo que parece, al producto como tal y no a la empresa en particular, ni al tipo o calidad del producto que lanza al mercado. Si es cierto que una ley debe evitar la exigencia de normas de calidad y de eficiencia de operación de la empresa en exceso elevadas y fuera de la realidad, también lo es que debe exigirse, dentro de un mínimo adecuado, que dichas normas sean tenidas en cuenta al calificar una empresa para que reciba concesiones fiscales.

Las restantes leyes centroamericanas de este carácter combinan normas que incluyen requisitos referentes a la vez a los productos considerados convenientes y a la eficiencia en la operación de la empresa. La ley de Nicaragua otorga concesiones, entre otros, a los productores de artículos de primera necesidad, artículos para exportación o sustitutos de la importación, siempre que se manufacturen a escala comercial y en condiciones competitivas dentro de Centroamérica, (Arts. 5, 6). Sólo en el caso de artículos de primera necesidad se agrega el requisito de que el artículo sea de calidad mejor o de menor precio que el del mercado. No se mencionan requisitos análogos referentes a alta calidad, ni a calidad aceptable, métodos eficientes de producción, etc., para otros artículos que han de ser producidos para la exportación o en sustitución de importaciones. El requisito de que la empresa se halle en condiciones de competencia dentro de Centroamérica no garantiza que su operación sea eficiente en lo que se refiere a muchos productos que no tienen competencia centroamericana, o cuya operación es ineficiente cuando la tienen. En

^{3/} La ley de El Salvador exige, en principio, un mínimo de 50 por ciento de participación de capital nacional; pero admite excepciones en casos de inversiones importantes (Art. 7) que, en la práctica, comprenderían la mayor parte de los casos de inversión extranjera en la que no puede razonablemente obtenerse o esperarse una participación nacional de consideración.

contraste con estos casos, en que se otorgan concesiones a plantas que deberían excluirse, hay otros en los que la ley resulta demasiado restrictiva, porque excluye ciertos artículos que no son de primera necesidad (herramientas, por ejemplo) que se producen en el país --en los que, por consecuencia, no ha de haber sustitución apreciable de importaciones-- pero para los que existe el propósito de sustituir una producción que utiliza métodos primitivos y a precios exorbitantes por otra eficiente de productos de alta calidad y económicos. Es cierto que el Art. 7 contiene una extensa relación de indicaciones sobre conveniencia económica, pero sólo sirve para clasificar en tres categorías las empresas susceptibles de recibir concesiones sin dejar excluidas taxativamente las fábricas que no reúnen requisitos mínimos sobre normas de calidad y eficiencia económica.

La ley de Honduras viene siendo un término medio entre la de Costa Rica y las de los demás países. Contiene también una lista extensa de productos susceptibles de recibir concesiones fiscales, sin omisión aparente, aunque encierren sus rígidas disposiciones el peligro ya mencionado de tratar de anticipar la naturaleza de proyectos industriales en el futuro. El peligro se acentúa por la inserción, en el Reglamento, de exigencias de porcentajes mínimos con respecto al uso de los recursos nacionales, y de una disposición que relaciona proporcionalmente la cuantía de las concesiones fiscales otorgadas con la contribución de la empresa al producto nacional (Art. 21). Aparte de la dificultad de estimar por anticipado estos factores con la exactitud requerida en forma digna de confianza, estos dos requisitos excluyen de cualquier concesión a empresas que pueden significar una contribución económica sustancial para el país en otros aspectos. Por otra parte, la ley de Honduras elimina el peligro de extender en exceso la calificación al excluir las empresas ineficientes que encajan en alguno de los objetivos enumerados, gracias al requisito anotado de que todas las empresas calificadas deben contribuir a "elevar el nivel de vida" (Art. 7), que se ha interpretado en el Reglamento como equivalente a "ser de importancia económica para el desarrollo industrial del país" (Art. 21).

El análisis anterior de las leyes de fomento centroamericanas lleva a dos conclusiones. La rigidez de algunas de las disposiciones implica por

una parte el otorgamiento de una concesión fiscal a empresas en las que no está claramente justificada ni por la inversión que suponen ni por la eficiencia de su producción y pueden impedir (aunque más raramente) que se otorgue a otras actividades que son de valor económico pero no figuran en las listas terminantes de la ley. Por otra parte, la tendencia de algunos casos a asegurar la aplicación "automática" de la ley, incluso corriendo los riesgos que implica la rigidez legal, ha tenido resultados muy relativos porque los legisladores se han visto obligados, por la misma complejidad de la materia, a utilizar en los textos legales expresiones ambiguas como "artículos de utilidad e importancia económica" (El Salvador), "utilización eficaz de recursos nacionales" (Guatemala) o el requisito más general de "contribución a elevar el nivel de vida" (Honduras). Todas estas frases admiten en mayor o menor grado una posibilidad de interpretación de carácter económico en contraste con la simple aplicación de las instrucciones completas a que parecen limitar la acción administrativa las demás disposiciones de las leyes reseñadas. Sería sorprendente que esta posibilidad de interpretación no se aprovechara para salvar alguna de las rígidas exigencias legales, aunque, como es de suponer, sólo se hiciera en casos de justicia, para las rentas públicas o para los solicitantes. Este parece haber sido el criterio que ha predominado en la "Ley de fomento de industrias nuevas y necesarias" de México, de 1955.^{4/}

Aunque este margen discrecional contradice la finalidad de disposiciones rígidas ante todo (la aplicación semi-automática de las leyes), no ha tenido fuerza bastante para contrarrestar todos los efectos negativos de esa falta de flexibilidad aludida. Como se ha dicho, su efecto consiste principalmente en obligar a que se otorguen concesiones a empresas comprendidas en una de las más amplias categorías estatuidas sin la seguridad de que su contribución potencial justifique tales concesiones. Aunque no se ha podido disponer de datos completos sobre este punto, la información disponible deja la impresión (véase el cuadro VII, parte B) de que con frecuencia se han calificado empresas con demasiada ligereza y de que en algunos países han recibido concesiones todos los que las solicitaron. Por otra parte, con el deseo de proteger el ingreso

^{4/} Véase Ross y Christensen, op.cit. (Bibliografía seleccionada, parte B).

fiscal, en ocasiones sólo se han otorgado concesiones de cierta importancia (especialmente en la importación de materias primas) a un pequeño porcentaje de las empresas clasificadas, hecho que a su vez deja sin efecto en muchos casos la utilidad de las concesiones como incentivo; es decir, incluso las limitadas concesiones otorgadas se han desperdiciado desde el punto de vista del objetivo fundamental de la ley: el estímulo a nuevas inversiones industriales.

3. Propuestas de simplificación

Las recomendaciones que figuran a continuación tienden a sugerir la manera en que podrían llevarse a cabo reformas de las leyes de incentivos fiscales. Como se deduce del análisis anterior, parece impropio tratar de anticipar y fijar en términos legales los requisitos precisos que las inversiones industriales deben reunir para merecer la protección fiscal en el porvenir. Queda la alternativa de limitar la ley a una declaración general de principios y dejar la interpretación y aplicación de lo estatuido en términos generales al criterio de la administración. Así se ha hecho en países cuyas leyes de fomento autorizan el otorgamiento de estas concesiones, como por ejemplo a "cualquier industria, cuando el Gobernador está convencido de que será en beneficio de la Isla" (Jamaica) o "a cualquier empresa capaz de contribuir a fortalecer el potencial económico del país..." (Israel) o a "compañías que deseen realizar algún nuevo proyecto necesario para el fortalecimiento y el desarrollo de la economía nacional" (Egipto).

Como se ha dicho anteriormente, la ley de Costa Rica de 1940 se inspiraba en esta tendencia hasta cierto punto. Sin embargo, las restantes leyes centroamericanas, y la de Costa Rica de 1959, muestran clara preferencia por disposiciones más específicas, y tienden a orientar y a controlar a los encargados de aplicarlas y a salvaguardarlos de presiones externas.

Solución aceptable sería, por consiguiente, evitar ambos extremos; no dejar la aplicación a un criterio sin trabas ni sentar especificaciones rígidas legales para las concesiones.^{5/} El objetivo podría obtenerse prácticamente recurriendo a tres tipos de disposiciones.

^{5/} Sobre el alcance que puede tener el criterio administrativo en la aplicación de un texto legislativo, véase: Naciones Unidas: Tributación de los capitales privados extranjeros en los países exportadores y en los países importadores de capital. (Documento EE/3074, 3 de junio de 1958) párrafos 17-22.

En primer lugar, convendría redactar la ley de manera que no obligara a otorgar o negar concesiones a ningún tipo de industria o empresa que pudiera quedar dentro del campo de actividades susceptible de recibir esta clase de protección (véase la sección 1 más arriba). En cambio, convendría anotar con el detalle necesario las consideraciones que deberán servir de norma a la decisión administrativa. Una lista de los tipos de productos (por ejemplo "productos de primera necesidad", "materias primas", "herramientas", etc.) y de los objetivos deseables (por ejemplo, "uso de materias primas nacionales", "mejoramiento del balance de pagos", "creación de fuentes de empleo", etc.) serviría a dicho fin, siempre que figurara sólo a título ilustrativo. No debería cerrarse el paso a futuras posibilidades imprevistas ni incluirse una empresa sobre la base exclusiva de su producto u objetivo, sin tener en cuenta todas las circunstancias de que se viene hablando. Por la misma razón, los requisitos no deben indicarse en términos de monto ni de porcentajes mínimos, ni convendría señalar ponderaciones fijas o prioridades, puesto que no pueden mantenerse inalterables en ramos diferentes de la industria y en condiciones económicas cambiantes.

Por otra parte, una lista informativa de los productos específicos que tienen alta prioridad para el desarrollo industrial (cuando la programación nacional o regional puede facilitarla) sería de tanta utilidad para la orientación de los administradores de la ley como para informar a los inversionistas potenciales sobre los tipos de inversión favorecidos. Lo que en este trabajo se sugiere no es, desde luego, un cambio fundamental del tipo de los objetivos contenidos en las leyes existentes (que no difieren básicamente de hecho entre sí, como se ha visto en el epígrafe 2 y en el cuadro IV), sino una mayor flexibilidad en su definición y uso.

El segundo tipo de disposiciones que convendría adoptar perseguiría la aplicación cuidadosa de las disposiciones legales y otros factores pertinentes, exigiendo un análisis económico y técnico del valor y la viabilidad de cada proyecto propuesto. Ello es de importancia particular si se tiene en cuenta que actualmente sólo se estudian detenidamente algunos de los proyectos más complejos e importantes que se someten a consideración, pero en la mayoría de los casos la decisión parece basarse en la información que contiene la solicitud misma. Una disposición en el sentido indicado, además de proporcionar

/un elemento

un elemento de juicio adicional a los encargados de aplicar la ley, aseguraría la utilización de un equipo de técnicos cuya intervención garantizaría a la vez la calidad y la independencia de la acción administrativa (véase el capítulo IV, sección 1 b).

El tercer tipo de disposiciones podría tender a obtener el asesoramiento de organismos independientes considerando las solicitudes que se hicieran como una colaboración con el Ministerio a cuyo cargo quedaría en definitiva la decisión a que se refiere la ley. Con ello se lograrían tres finalidades importantes: se contaría con el beneficio que supondría conocer los puntos de vista de una organización especialmente competente a juicio del Ministerio; se descargaría a la autoridad administrativa de cierta responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos legales y de la presión constante a que pudiera verse sometida por tal motivo; y se facilitaría la coordinación de las diferentes actividades gubernamentales relacionadas con la industrialización. La composición y las funciones de los organismos independientes se tratarán con más detalle más adelante (capítulo IV, sección 2, a). Bastará hacer referencia aquí a los precedentes que ya existen en varios países centroamericanos, donde se señala participación importante en las leyes de incentivos fiscales a los bancos centrales, a los institutos de fomento, al ICAITI, o a los consejos especiales de asesoramiento.

Con medidas de las tres características anotadas se contaría con la garantía de que lo acordado sobre cada solicitud individual estaría basado en un estudio minucioso y respondería a una política legislativa acorde con las condiciones económicas imperantes; y ello en una forma más justa que si la responsabilidad entera de la decisión tuviera que basarse exclusivamente en la letra de lo legislado o en el criterio inapelable del encargado de aplicar la ley.

Capítulo III

CONCESIONES TRIBUTARIAS A EMPRESAS CALIFICADAS

Después de que una empresa solicitante ha sido calificada para efectos de la ley, el paso inmediato consiste en determinar las concesiones fiscales a que tiene derecho. El alcance de las concesiones otorgables está especificado en las leyes de fomento industrial, de acuerdo con el principio establecido de que el poder para imponer tributos —y correspondientemente el de liberar de impuestos— es una atribución legislativa por excelencia. La antigua práctica de llevar a cabo negociaciones secretas sobre privilegios fiscales especiales entre los gobiernos y las grandes compañías particulares, en varios países subdesarrollados, nunca ha trascendido, de hecho, al campo industrial.

En algunas leyes de otros lugares del mundo —pero en ninguna de Centroamérica— toda empresa calificada tiene automáticamente derecho a todas las concesiones comprendidas en la ley. Este suele ser el caso de las leyes que hacen concesiones de alcance limitado, especialmente las que sólo conciernen al impuesto sobre la renta; las leyes centroamericanas sin embargo otorgan concesiones con respecto a la mayor parte, si no a todos, los impuestos generales internos y externos (con excepción de la ley de Costa Rica de 1940, que sólo se refiere a las franquicias aduaneras). En consecuencia, las leyes centroamericanas empiezan refiriéndose a los tipos de concesiones para seguir enumerando reglas específicas, con frecuencia sumamente detalladas, para la determinación del total de concesiones que puede otorgarse a un solicitante. La única excepción es la mencionada ley de Costa Rica de 1940, que dejaba el otorgamiento de concesiones a empresas calificadas enteramente a criterio de los ministerios competentes, de por sí ya muy limitado por el estrecho margen en que quedaba encerrada la calificación de las empresas y el alcance reducido de las concesiones estipuladas en esa ley. Dicha ley, por tal razón, queda excluida del estudio que sigue. Las demás leyes preven por lo general una serie de clasificaciones (véase el cuadro V) y asignan a cada una de ellas un grupo distinto de concesiones (véase el cuadro VI).

Estos dos elementos del esquema legislativo —las reglas que determinan la clasificación de industrias y empresas calificadas y el tipo de concesiones que pueden serles otorgadas— ocuparán la atención del lector en este capítulo.

1. El sistema de clasificación

Existen dos tipos de clasificación en las leyes centroamericanas, las que pueden denominarse "de valor económico", que se basan en la importancia relativa que tiene para la economía la industria o empresa (véase el cuadro V, columnas 2 a 4) y las que subdividen cada clasificación de valor económico en industrias "nuevas" y en "establecidas" (cuadro V, columnas 5 y 6). Todas las leyes contienen la última clasificación; la de Nicaragua prevé, además, una subdivisión adicional de la categoría "industrias establecidas" en empresas establecidas "antes" y en empresas establecidas "después" de la fecha de promulgación de la ley. El número total de clasificaciones estudiadas oscila entre 4 (ley de El Salvador) y 9 (de Nicaragua). La ley de Costa Rica de 1959 es la única que establece una clasificación fija para distinguir las "industrias nuevas" de las "establecidas"; por lo demás, las concesiones apropiadas tienen que determinarse para cada empresa solicitante con base en las normas ponderadas de valor económico y social especificadas en la ley (Art. 17) lo cual equivale, de hecho, a establecer una clasificación individual para cada empresa calificada.

La adopción de este método plantea la cuestión fundamental de la utilidad y el valor práctico de un sistema de clasificaciones. El procedimiento no suele utilizarse en otras partes del mundo, donde, en la mayoría de los casos —como se ha dicho— se otorgan automáticamente las concesiones previstas en la ley a todas las empresas calificadas, o se deja su selección a discreción de la administración. El sistema de clasificación procura combinar ambos métodos de manera que la concesión tributaria varíe de acuerdo con el valor económico supuesto de la industria o empresa y que el otorgamiento de dicha concesión quede sujeto a control por medio de disposiciones legales más o menos rígidas. La principal excepción a esta última circunstancia se observa en la ley de Nicaragua donde por lo menos la clasificación del valor económico de las empresas solicitantes se deja a criterio de la administración.

Este sistema de clasificación tiene dos inconvenientes. Resulta difícil definir primero el contenido de las distintas categorías y, después, determinar el conjunto de concesiones que debe corresponder a cada clasificación.

a) Clasificación

a) Clasificación de las industrias

Si resulta difícil anticipar, ante todo, qué empresas pueden ser acreedoras de concesiones fiscales por considerarse de utilidad para la economía (véase el capítulo II), más difícil resulta prever en los términos necesariamente rígidos de una ley, el grado de utilidad de la actividad en cuestión para que pueda clasificarse, de acuerdo con su importancia relativa, en una primera, en una segunda o en una tercera categoría.

Con excepción de las leyes de Nicaragua y de Costa Rica (1959), las clasificaciones de valor económico están estrictamente definidas y se basan en los productos que ha de manufacturar la empresa (por ejemplo, "artículos de primera necesidad", "materias primas", "artículos indispensables para la industria"); en el cumplimiento de otros desiderata (por ejemplo, el uso de materias primas nacionales, el ahorro de divisas); o en una combinación de ambos factores. Este criterio está sujeto a las mismas objeciones que se han hecho con respecto a la calificación inicial de la empresa en la ley. La producción de un "artículo de primera necesidad" o "la sustitución de importaciones" constituyen simples elementos de valor para la economía que no bastan por sí solos para evaluar la contribución económica de una empresa comparada con otras. Una empresa que produce eficientemente artículos de calidad, clasificados en una ley dentro de la segunda categoría como "útiles", puede muy bien significar una contribución mayor al progreso económico que otra que produzca "bienes de primera necesidad", incluidos dentro de la primera categoría, pero de baja calidad y a precios excesivos. A pesar de ello, en las leyes que contienen estas clasificaciones inflexibles, la última deberá preceder a la primera. De manera análoga, el uso exclusivo de materias primas nacionales (que es requisito previo para la clasificación dentro de las dos primeras categorías en la ley de Guatemala), aunque sea deseable, es base demasiado estrecha para la clasificación, puesto que otras empresas pueden más que compensar el uso de materias primas importadas aportando mayores beneficios en términos de ahorro de divisas, eficiencia, etc.

El hecho mismo de que las normas decisivas de clasificación varíen tanto entre los países del Istmo, aunque sean similares sus condiciones y objetivos económicos, demuestra que han sido seleccionadas un poco al azar de entre un gran número de factores, todos deseables, que no pueden constituir el

complemento absoluto de los elementos de juicio necesarios para determinar el valor económico. Así, por ejemplo, la producción de "bienes de primera necesidad" merece la clasificación más alta en las leyes de Guatemala y de El Salvador, pero figura en segundo lugar en la ley de Honduras, que da preferencia respectivamente al suministro de "bienes y de servicios indispensables para la industria" y a los que "benefician el balance de pagos". No existe ninguna razón lógica por la cual —en igualdad de eficiencia, calidad, etc.— una fábrica de zapatos tiene que recibir por fuerza menores concesiones fiscales que una de herramientas (como sucede en la ley de Honduras), o que recibirlas mayores (como en las de Guatemala y de El Salvador).

Estas dificultades se reducen, pero no se eliminan en la ley de Honduras al especificarse que las normas de clasificación, que de no ser así resultarían estrictas, se apliquen teniendo en cuenta 14 normas de carácter económico que se enumeran en la ley misma (Art. 13). Según su reglamento (Art. 21), estas normas sólo pueden servir para eliminar empresas no económicas que, de otra suerte, llenarían los requisitos de la clasificación (por ejemplo, producción de "artículos de primera necesidad"); pero no pueden situar a empresas deseables en una categoría superior a la que corresponde al tipo de producto que fabrican, o al porcentaje de importaciones que utilizan. Un productor de "bienes de primera necesidad", por ejemplo, nunca puede aspirar a la primera categoría de concesiones. Análogamente, la ley de Costa Rica de 1959, al dejar de fijar un número determinado de categorías de valor económico, resulta en ese sentido menos estricta que las otras pero en cambio tiene el inconveniente de que deben tomarse en cuenta una serie de normas diferentes para determinar el otorgamiento de concesiones, a las que deben aplicarse por añadidura ponderaciones fijas, cualquiera que sea el tipo o naturaleza de la industria o empresa de que se trate.

Al emplear tan estrictas clasificaciones, se tiene el propósito principal de limitar, y en algunos casos de eliminar, el poder discrecional administrativo en el otorgamiento de las concesiones. Sin embargo, como en el caso de la calificación de la empresa (capítulo II), aunque el automatismo que se busca constituye un objetivo deseable, puede pagarse

muy caro al resultar, como acaba de demostrarse, en una clasificación que con frecuencia está en discrepancia con el valor económico de las actividades afectadas y puede dar lugar en ciertos casos a una pérdida indebida del ingreso fiscal, y, en otros, a una negativa indebida de incentivos legítimos.

b) Otorgamiento de concesiones

La segunda desventaja de este tipo de clasificación resulta de la necesidad de determinar tantos grupos diferentes de concesiones como categorías se hayan establecido y de incluir en un mismo grupo de concesiones a todas las industrias o empresas que figuran en la misma clasificación. La idea es adaptar cada caso al grupo de concesiones que le corresponde, para conceder a cada solicitante ni más ni menos de lo que debe recibir. La ley de Costa Rica de 1959, con su clasificación "abierta", o individual, representa el caso extremo del método. Lo perfecto sería, si fuera ello posible, otorgar concesiones "a la medida" pero se comprende que las dificultades prácticas para ello son insuperables. En primer lugar, el procedimiento tendría que aplicarse individualmente a cada empresa y no a una rama entera industrial, como en el caso de las leyes de Guatemala y de El Salvador.^{1/} El sistema de estos países da por resultado que se otorguen concesiones iguales a empresas eficientes e ineficientes, progresistas y anticuadas, a las que operan en condiciones competitivas y a las que producen a costos elevados dentro de la misma industria. En segundo lugar, el otorgamiento de concesiones debería tener en cuenta, además del valor que significa la industria o empresa para la economía, las necesidades específicas de esa empresa; es decir, deberían otorgarse las concesiones que mayor importancia tengan para la empresa, para que su valor como incentivo sea para ella de mayor efecto. Por ejemplo, de dos plantas que se consideran de igual valor para la economía, una puede necesitar principalmente franquicias aduaneras y necesitar la otra de preferencia una exención del impuesto sobre la renta, por utilizar un mínimo de bienes importados.

^{1/} Mientras la clasificación básica de la ley de Honduras es por industrias (Arts. 10-12), la clasificación efectiva de empresas individuales, dentro de esas industrias, debe tener en cuenta una lista de 14 normas de carácter económico (Art. 13).

Basta lo dicho para comprender la dificultad de la tarea. El necesario análisis económico y técnico exigiría muchísimo más trabajo del organismo administrativo que el análisis recomendado como base para la simple calificación de la empresa (véase el capítulo II). Encajar esta complicada labor en una clasificación de solicitantes, comprendiéndolos en dos o tres categorías, sólo podría resultar aceptable cuando el grupo de concesiones asignado a cada clasificación pudiera derivarse de una simplificación correlativa de este análisis económico y técnico; circunstancia manifiestamente imposible porque no se pueden establecer series de concesiones que resulten apropiadas al mismo tiempo para todos los productores de materias primas, para todos los productores de artículos necesarios, etc. Tampoco pueden las mismas concesiones ajustarse a las necesidades de todas las empresas que, por ejemplo, se incluyen en la clasificación de primera categoría en la Ley de Nicaragua; o que tienen igual clasificación, bajo la ley de Costa Rica de 1959, utilizando el método de normas ponderadas.

De hecho no ha sido éste el método seguido en el otorgamiento de concesiones bajo las leyes existentes. Las clasificaciones se han utilizado más bien como indicadores de un orden aproximado de valor económico y las concesiones se han fijado en orden decreciente de la primera a la última categoría. Por este procedimiento se han determinado para cada categoría una serie de concesiones que, sin corresponder forzosamente al carácter ni a las necesidades de la empresa clasificada, representan simplemente la cuantía total de los beneficios fiscales considerados adecuados para cada caso. El procedimiento resulta evidentemente imperfecto al no reflejar las clasificaciones por las razones anotadas, ni un orden exacto de valores económicos ni las necesidades de las industrias (y menos de las empresas). El otorgamiento de franquicias aduaneras para la importación de materias primas puede servir como ejemplo de la inconsecuencia que existe entre las clasificaciones, establecidas y las concesiones correspondientes a cada una de ellas. Bajo las estructuras tributarias de Centroamérica, la franquicia aduanera suele ser la concesión más valiosa que puede otorgarse, razón por la que se reserva en su mayor parte a las industrias

clasificadas en las categorías más altas. Pues bien, las industrias se clasifican con frecuencia en esas categorías precisamente por utilizar principal, o exclusivamente —como en la ley de Guatemala (Art. 2.1)— materias primas nacionales, razón por la que pueden hacer poco o ningún uso de esa franquicia aduanera. En las otras leyes, este factor no tiene la misma importancia.

Resulta difícil comprender, sin embargo, el motivo por el que debe recibir un productor de "bienes de primera necesidad" una franquicia sobre la importación de materias primas de menor importancia que el productor de artículos indispensables para la industria (ley de Honduras), cuando la necesidad legítima de importaciones baratas no ha de variar forzosamente entre esas clasificaciones. Incluso si se estima aconsejable omitir toda consideración del factor "necesidad", un mismo grupo de concesiones implicará de hecho, variaciones importantes en el valor de los beneficios —y de las pérdidas de ingresos fiscales— según el grado en que las empresas utilicen, sus franquicias de importación, obtengan utilidades exentas de impuestos, etc.

La determinación de las series de concesiones aplicables a las diferentes clasificaciones en general se ha hecho sobre una base poco afinada, como puede deducirse de la información que se anota. Puede observarse, asimismo, en las concesiones otorgadas a las diversas clasificaciones que aparecen en el cuadro VI. La franquicia aduanera, por ejemplo, se concede frecuentemente por 10 años a las categorías más altas, por 8 a las siguientes, por 5 o 3 años a las últimas. Muchas leyes distinguen, además, entre maquinaria y materiales de construcción, por una parte, y materias primas, por otra, asignando menores concesiones para estas últimas. Las concesiones sobre el impuesto sobre la renta varían asimismo en extremo. Bajo la ley de Guatemala, la primera categoría recibe una exención total durante los primeros dos años, que se va reduciendo gradualmente en los años sucesivos hasta ser de un 25 por ciento en el séptimo y octavo años. Para la tercera categoría varía también la concesión, consistiendo en una reducción del 50 por ciento durante los dos primeros años y del 25 por ciento durante el tercero en el caso de industrias que utilizan menos del 40 por ciento de materias primas nacionales. Además de resultar muy relativa la eficacia de estas limitadas concesiones, los ejemplos anotados confirman la sensación de que no siempre se ha establecido una correlación adecuada entre los factores que determinan una clasificación y los tipos y magnitud

de las concesiones que se le asignan; si tiene cierta lógica según este sistema otorgar franquicias aduaneras mayores a quienes tienen menores necesidades de importación (las industrias clasificadas en las categorías más altas), no la tiene en cambio otorgar concesiones mayores sobre los impuestos sobre la renta a empresas en las mismas circunstancias.

c) Propuestas de simplificación

El análisis anterior demuestra que el defecto no está tanto en las normas de clasificación adoptadas y en la selección de concesiones, como en el sistema mismo que pretende encuadrar toda la industria y todas las concesiones en amplios grupos entre los que puede no haber correspondencia alguna. No operaría mejor el sistema si la clasificación y la determinación de concesiones se dejara a la libre discreción de los administradores. Entre los peligros que se correrían por este procedimiento, aparte de la posibilidad de incurrir en arbitrariedades administrativas, tratamientos discriminatorios y otros inconvenientes (como presiones que no pueden desatenderse, etc.) figuraría también la inseguridad que para todo industrial potencial supondría desconocer el tipo de concesiones que podría esperar. De esta suerte, por la ley de Costa Rica de 1959 resulta casi imposible anticipar la importancia de una concesión resultante de la aplicación de 7 normas (aunque estén ponderadas), a una serie de 9 tipos de concesiones otorgables bajo cualquier combinación, por una duración indefinida (hasta de 10 años). La misma incertidumbre, aunque en menor grado, existe en la ley de Nicaragua, en la cual se combinan nueve normas para clasificar cada empresa en una de tres categorías, y en la que después de hecha la clasificación se aplica todavía una segunda determinación discrecional referente al alcance de algunas de las concesiones asignadas a las diferentes categorías. (Véase Art. 10, f),g),e i). La ley de Guatemala reduce el margen discrecional administrativo.

Esta inseguridad, y la que puede resultar del indefinido criterio de los administradores —cuyos puntos de vista pueden variar por otra parte, de acuerdo con las circunstancias, en un período de tiempo determinado— reducen probablemente en gran medida la eficacia de los incentivos fiscales como estímulo a la inversión industrial.

/Aquí también,

Aquí también, como en el caso de la calificación inicial de la empresa, la solución debe encontrarse por algún procedimiento entre los extremos de la clasificación rígida y la discreción administrativa sin control. En este caso ni siquiera el uso de un análisis económico y técnico puede aportar una solución práctica, puesto que, como se ha indicado, exigiría estudios detallados individuales de un costo totalmente desproporcionado con respecto a los beneficios que podría proporcionar. De hecho no se necesita puesto que la determinación exacta de los grados de valor económico de distintas industrias o empresas como base para una asignación precisa de beneficios fiscales, no puede ser realista en las condiciones centroamericanas. En una economía que ha alcanzado un nivel más elevado de industrialización, como por ejemplo México, podría adoptarse una actitud más restrictiva hacia las concesiones fiscales y calcularse cuidadosamente los costos y los beneficios relativos de una empresa en los pocos casos que se consideren acreedores de concesiones.^{2/} En la actual etapa de industrialización en Centreamérica, aunque existan diferencias entre los cinco países, se puede suponer que toda empresa calificada merece toda la ayuda fiscal que pueda corresponderle legítimamente. Dicho de otro modo, el análisis que determina simplemente la conveniencia de un proyecto industrial, su utilidad para el desarrollo económico, bastaría; no habría necesidad de hacer estudios adicionales (sin los cuales una clasificación podría resultar inadecuada para distinguir de manera más o menos exacta el grado de utilidad de diferentes industrias o empresas).

De ese modo sólo habría una categoría, pero la importancia de las concesiones variaría de acuerdo con las necesidades reales (más que con el valor supuesto) de cada empresa, puesto que el análisis de calificación haría referencia a los tipos exactos y al monto de las concesiones que una empresa requiriera para operar en condiciones óptimas. Así por ejemplo, las franquicias

^{2/} Las cifras disponibles para México indican que, entre 1940 y 1950, sólo 570 empresas industriales recibieron concesiones fiscales. Según el Censo Industrial de 1950, aquéllas representaban menos del 1 por ciento de todas las empresas manufactureras, con menos del 10 por ciento del capital inicial (capital social exhibido) y empleaban menos del 8 por ciento de la fuerza de trabajo. Véase, Estados Unidos de México: Quinto Censo Industrial, 1950 (México, D. F., 1957) Cuadro 2; y Ross y Christensen, op. cit. (Bibliografía seleccionada, parte B, págs. 83, 113-114.

aduaneras se otorgarían en función de las necesidades de importación de las empresas, en vez de referirse a amplias categorías —como maquinaria, materias primas, etc.— dado que en este último caso tendría que autorizarse que la empresa importara todo lo que quisiera dentro de cada categoría, o habría que hacer un estudio especial para cada partida que se importara, como se acostumbra ahora en varios países (véase capítulo IV, sección 3.a).

A lo más que se puede llegar en materia de clasificación, si no se desea romper completamente con el sistema actual centroamericano, sería a excluir de las concesiones sobre impuestos internos (que, al menos bajo la estructura tributaria actual parecen carecer de efecto determinante sobre la viabilidad económica de una inversión) a las empresas que aunque pudieran resultar calificadas en términos de la ley, no se consideraran de importancia básica para el desarrollo económico (como son la producción de artículos de primera necesidad, materias primas, herramientas y otros productos que necesita la industria, o la producción destinada a sustituir las importaciones o aumentar las exportaciones). Además, la exención del impuesto sobre la renta podría reservarse para las empresas que, por la magnitud de su inversión o por otras razones, se estimara que corren riesgos especiales y deben obtener por ello ganancias más elevadas.

2. Distinción entre industrias "nuevas" y "establecidas"
(Cuadro V, columnas 5 y 6)

Las leyes estudiadas contienen una clasificación adicional que distingue entre industrias "nuevas" e industrias "establecidas". La única excepción es la ley de Costa Rica de 1940, sólo aplicable a "industrias totalmente nuevas", por lo que no se analiza en esta sección. La distinción de que se trata viene a ser una subclasificación de cada categoría de valores económicos (excepto en la ley de Costa Rica de 1959, donde no existen esas categorías) y tiene por objeto asignar menores concesiones a las industrias "establecidas" que a las "nuevas" dentro de cada categoría de valor económico. Se apoya la tesis en la idea de que los inversionistas que establecen nuevas ramas industriales aportan una contribución más valiosa para el desarrollo económico y corren riesgos mayores que los que penetran en campos ya desarrollados por otros.

La tesis es discutible; por lo que al riesgo se refiere, incluso en una industria nueva el primer productor nacional encontrará ordinariamente un mercado ya desarrollado por los importadores o por productores de tipo artesanal. Si no tiene competencia de ningún género, su posición inicial monopolística reduce el riesgo de desarrollar un mercado para un nuevo producto. Por lo que se refiere a los beneficios económicos resultantes, no se puede afirmar que la sustitución del primer 25 por ciento de las importaciones de un artículo por manufactura nacional inicial signifique una contribución mayor que las sustituciones del segundo, tercer o último 25 por ciento de las importaciones que pueden deberse a la instalación de otras plantas en la misma industria. Por lo tanto, aunque la novedad de una industria sea un factor positivo en la evaluación de su contribución económica, no pasa de ser uno de los muchos cuyo peso puede, en el análisis final, reforzarse o debilitarse por otros factores como son la importancia del producto, la eficiencia de los procesos de fabricación, etc.

Estas consideraciones se toman en cuenta en todas las leyes de que se trata al definir como "nuevas industrias" las que producen bienes que no se producían antes en el país y también aquéllas en las que la producción nacional resulta inadecuada en alguna forma para las necesidades del mercado interno. Pero las disposiciones al respecto son algo restrictivas en casi todas las leyes. Las de Guatemala y Costa Rica de 1959 sólo incluyen industrias cuya producción es insuficiente en cantidad. El texto último limita de hecho el criterio de insuficiencia a industrias cuya producción actual satisface menos del 10 por ciento del consumo nacional (Art. 16). La ley de Nicaragua considera como deficientes las industrias que no producen en la actualidad a escala comercial, y las que utilizan métodos rudimentarios de producción. La ley de El Salvador aplica un criterio parecido al definir como industrias no totalmente "nuevas" aquéllas cuya producción actual es inadecuada a la vez en cantidad y en métodos de producción. Sólo la ley de Honduras incluye en la categoría preferida de industrias "nuevas" a aquéllas en las que es deficiente la producción actual en cantidad, en técnica o en calidad.

No debería hacerse ninguna diferencia básica entre empresas que tratan de subsanar deficiencias importantes en el abastecimiento del mercado interno,

/sin que

sin que importe que dichas deficiencias se refieran a cantidad producida, a procesos de manufactura o a la calidad inferior del producto. Todas estas empresas deben considerarse de utilidad si pueden reducir sustancialmente dichas deficiencias, es decir cuando resulten calificables bajo la ley por los artículos que produzcan y por la eficiencia de su operación, y no por la condición en que se hallase la industria anteriormente. La categoría de "industrias nuevas" —que ha de recibir todos los beneficios fiscales otorgables (como se ha sugerido en la sección l. c, anterior)— debe de esta suerte comprender a todas las industrias en cuya expansión y mejoramiento de la producción exista un interés económico evidente. Con base en este criterio, todas las industrias que producen principalmente para la exportación pertenecerían también a esta categoría. Estas conclusiones se apoyan en el hecho de que negar todos los incentivos fiscales otorgables a nuevas inversiones en industrias insuficientemente desarrolladas significaría un desaliento para la competencia y prolongaría indefinidamente el monopolio de que disfrutaban las plantas no económicas existentes.

La categoría de "industrias establecidas" debería, por consiguiente, limitarse a aquéllas cuya producción satisface una parte sustancial de las necesidades del mercado interior. ¿Se justificaría en este caso otorgar siquiera el reducido estímulo que la ley prevé para nuevas inversiones adicionales cuando dichas inversiones no van a suponer para la economía contribución importante alguna en términos de calidad, tecnología o cantidad? Los que lo niegan consideran que la escasez evidente de capital para invertir y de divisas en los países subdesarrollados aconsejan destinar lo poco de que se dispone a aumentar las inversiones en las industrias que actualmente no satisfacen las necesidades del mercado. Así, por ejemplo, la ley de Honduras niega cualquier concesión a empresas que tratan de entrar en campos ya plenamente desarrollados (Art. 17.1) y la de Costa Rica de 1959 condiciona su otorgamiento, por lo menos en ciertos casos, a que el mercado pueda soportar una capacidad productiva adicional que se demuestre (Art. 33). No cabe duda de que una política que tiende a desalentar inversiones "exce-sivas" en determinadas industrias tiene su justificación en un programa

general de industrialización, especialmente a escala regional.^{3/} Sin embargo, cuando no se pone en práctica sistemáticamente un programa de este carácter los esfuerzos que se hacen para cerrar un mercado que se supone saturado a inversiones en plantas adicionales, pueden estorbar la libre competencia sin proporcionar seguridad alguna de que los escasos recursos aludidos vayan a invertirse en industrias menos desarrolladas, o simplemente en otras industrias. Además, en una economía en proceso de desarrollo, el concepto de "necesidades del mercado" es flexible, en sí mismo, puesto que la capacidad de absorción del mercado se ampliará a medida que aumente el ingreso y vayan reduciéndose los costos de producción y los precios al aumentar la competencia gracias a métodos más eficientes de manufactura.

Todas estas consideraciones pueden armonizarse otorgando a empresas calificadas que deseen hacer inversiones en industrias establecidas (en el sentido que aquí se definen) concesiones suficientes para que puedan competir en igualdad de condiciones con otras empresas de la misma industria. Es decir recibirían —de recibir alguna— las franquicias fiscales que estuvieran disfrutando las empresas existentes (con excepción de las que éstas hubieran podido recibir en el momento de su establecimiento inicial), aunque sólo se les otorgarían por el período que faltara para expirar la concesión asignada a las primeras. Mantener igualdad de condiciones competitivas no requiere que las nuevas empresas disfruten de las concesiones por un período igual al otorgado a sus antecesoras porque ello supondría la necesidad de renovar a su vez el de éstas para restaurar el equilibrio de competencia (como se dispone en la ley de Nicaragua, Art. 18). Por este procedimiento las concesiones se prolongarían indefinidamente mientras siguieran haciéndose inversiones en la misma industria.

Existen disposiciones para que se concedan iguales franquicias a nuevas plantas de la misma industria en varias de las leyes centroamericanas.^{4/} Sin embargo, se aplican tanto a empresas que invierten en nuevas

^{3/} Véanse al respecto las recomendaciones de la Primera Reunión de Inversionistas Centroamericanos, celebrada en San Salvador, en octubre de 1959, (Documento E/CN.12/CCE/206, segunda parte, Sección 4, a)).

^{4/} Ley de El Salvador (Art. 6), ley de Nicaragua (Art. 18), leyes de Costa Rica de 1940 (Art. 2) y de 1959 (Art. 33).

industrias como a las que lo hacen en industrias ya establecidas y que suelen gozar ya de franquicias fiscales.

Por otra parte, las empresas calificadas que hacen inversiones en industrias a las que no se han otorgado todavía concesiones fiscales, o cuyas concesiones han caducado, reciben nuevas concesiones de diversa cuantía, según se clasifique la industria como "nueva" o como "establecida". Este procedimiento se debe al hecho de que la definición de industrias "nuevas" en esas leyes es demasiado circunscrita y puede haber industrias "establecidas" en las que nuevas inversiones merezcan incentivos fiscales. Puede suceder por este procedimiento, sin embargo, que se otorguen nuevas concesiones a las empresas que invierten en industrias establecidas que no necesitan ampliación. Para evitarlo se debe distinguir entre industrias en las que debe estimularse una inversión ulterior (y que deben recibir todos los incentivos fiscales), y aquéllas en las que no interesa, desde el punto de vista económico, expandir la capacidad que tienen (y que sólo deben recibir las concesiones fiscales necesarias para conservar la igualdad de competencia).

Conviene agregar que la clasificación de una industria como "nueva" o como "establecida" debe referirse al momento en que se solicita la concesión fiscal y no —como en algunas leyes— a la fecha en que la ley fue promulgada. De otro modo, sería necesario otorgar todas las franquicias reservadas para las industrias "nuevas" a empresas que sólo hubieran invertido en esas industrias después de haber sido ampliadas y modernizadas para satisfacer plenamente las necesidades del mercado.

Si la mayoría de las leyes no define generalmente las industrias "nuevas" tan ampliamente como aquí se propone, se debe, en parte, a la preocupación de que resulte excesiva la competencia para las empresas existentes en industrias que, de acuerdo con el criterio expuesto, deberían considerarse como "industrias nuevas". No surge ningún problema de competencia cuando las concesiones para "nuevas" industrias se otorgan solamente a empresas que abren un campo enteramente nuevo. Cuando se aplica un concepto más amplio, una empresa que se propone modernizar una industria puede llegar a hacerse merecedora de concesiones no aplicables a empresas más antiguas

/que siguen

que siguen operando con métodos anticuados e ineficientes, o que no han conseguido crecer al paso del mercado. Las leyes existentes reconocen de hecho la circunstancia que se acaba de explicar y consideran industrias "nuevas" a muchas cuya producción actual es inadecuada en uno u otro respecto. El hecho está de acuerdo con el espíritu y los propósitos de un programa de incentivos fiscales que trata de estimular el establecimiento de nuevas industrias y también la expansión y modernización de las que ya existen pero son deficientes.

Del mismo modo que un proceso de industrialización tiende a sustituir la producción artesanal (y las importaciones) —hecho enteramente previsto en las leyes reseñadas— debe tender asimismo a eliminar los procesos de fabricación inadecuados. El hecho puede traducirse en problemas económicos y sociales serios que no deben desconocerse, aunque tampoco se pueda afirmar que la negativa de ayuda fiscal a nuevas inversiones que la merezcan resuelve ese tipo de problemas. Más bien debería contarse con disponibilidades crecientes de fondos de inversión a tasas razonables de interés que permitirían a las plantas ineficientes que existen, modernizarse, competir por lo tanto con las "nuevas" empresas de la misma industria y recibir por esa razón las concesiones fiscales que a ellas se les otorgan. El Banco Interamericano de Desarrollo y, con su ayuda, el Banco Centroamericano de Integración Económica, están en condiciones de otorgar empréstitos a industriales calificados en Centroamérica, directamente o a través de los bancos de fomento locales y de otras instituciones financieras similares.^{5/}

Cabe subrayar que la distinción que se propone no es entre empresas "nuevas" y empresas "existentes", sino entre empresas "que sirven los objetivos del desarrollo económico" y empresas "que no los sirven". De hecho, lo que persiguen las leyes de incentivos fiscales es el fomento de "nuevas inversiones" y no necesariamente de "empresas nuevas". Una empresa existente que ofrece modernizar y ampliar su fábrica debe recibir la misma ayuda que una empresa nueva que proyecta la misma inversión. Por otra parte, una empresa que no hace esfuerzo alguno para satisfacer las necesidades del mercado no puede esperar que se la proteja contra nuevos competidores negando a éstos la ayuda

^{5/} Véanse las recomendaciones hechas con tal objeto por el grupo asesor nombrado conjuntamente por la CEPAL y la OEA en su informe titulado Las inversiones privadas extranjeras en la zona latinoamericana de libre comercio publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 60/II.G.5, capítulo I, sección 6.

fiscal que necesitan. Menos se justificaría resolver este problema de competencia, como hacen algunas leyes, extendiendo las concesiones a los primeros por el solo hecho de producir "artículos de primera necesidad", "materias primas", u otros artículos a que se refiere la ley, sin exigir que se haga la inversión necesaria para ampliar la capacidad de producción ni se demuestre siquiera que la producción es eficiente y de alta calidad.

3. Tipo de concesiones otorgables (cuadro VI)

a) Concesiones tributarias

Como se ha indicado anteriormente, la mayor parte de las leyes de Centroamérica ofrecen toda una serie de concesiones tributarias que abarca la mayor parte de los impuestos que afectan a la actividad industrial. La ley de Costa Rica de 1940 sólo incluía concesiones sobre derechos de importación y exportación, pero la de 1959 concede además exenciones de impuestos sobre la propiedad, sobre la renta y sobre el capital invertido en la empresa. Estas últimas, más las que se conceden sobre el establecimiento y operación de la empresa y sobre la producción y venta de sus productos, así como las franquicias aduaneras, se estipulan en las leyes de El Salvador, de Honduras y de Nicaragua; las concesiones fiscales sobre impuestos a la exportación sólo se contemplan en las leyes de Honduras y Nicaragua. La ley de Guatemala otorga concesiones sobre derechos de importación, y también al impuesto sobre utilidades de empresas y a los impuestos sobre la propiedad.

1) Generalidades

Período de concesión. Antes de comentar la forma en que las concesiones afectan a cada impuesto por separado, conviene señalar dos consideraciones generales que les afectan a todos en conjunto. La primera se refiere a la duración de las concesiones. Casi todas se otorgan por períodos de tiempo que varían según la clasificación; y con frecuencia se reduce su importancia durante la última parte del período. Lo ideal sería que el período fuera en todos los casos lo bastante prolongado para el beneficiario para resultar atractivo, sin que constituir una pérdida excesiva e innecesaria del ingreso fiscal. En la práctica resulta difícil determinar en

/forma

forma concluyente que un período particular de concesión sea preferible a otro. La dificultad aumenta cuando un sistema de clasificaciones sutiles exige la aplicación de períodos distintos a diferentes categorías de industrias, y ello se determina más o menos al azar (véase la diversa duración de las concesiones que figuran en el cuadro VI).

Los períodos de concesión más frecuentes son de cinco o diez años, prefiriéndose el de cinco fuera de América Latina. En Centroamérica, como regla general, se prevé un período máximo de diez años; (excepto en la ley de Costa Rica de 1940, que era de cinco). Es difícil concebir una planta o un servicio industrial que necesiten el incentivo de privilegios fiscales más prolongados para resultar atractivos para el inversionista.

Un período de 10 años puede resultar incluso bien largo, sobre todo si se supone que las empresas capaces de prosperar después de cumplirse el período de la concesión deben estar en condiciones de sostenerse —con reducidas concesiones o enteramente privadas de ellas— mucho antes de transcurrir el plazo mencionado.

Además, cuando se trata de concesiones para reducir los costos, como las que afectan a los derechos de aduanas —y a los impuestos indirectos internos— resulta imposible, normalmente, anticipar las necesidades que una nueva empresa habrá de tener durante un período de diez años, las tarifas arancelarias pueden variar, y lo harán probablemente en sentido favorable, y algunos de los materiales importados pueden llegar a obtenerse en el país mismo. Parece preferible por estas razones limitar las concesiones iniciales de este tipo de impuestos a períodos más cortos, previendo la posibilidad de prórrogas para las plantas que puedan demostrar que las necesitan por seguir siendo elevados los derechos arancelarios de los productos que les son precisos y no disponer de un sustituto nacional adecuado. La determinación del período inicial tiene que ser forzosamente arbitraria. Un período de cinco años puede ser apropiado, con base en la práctica de la mayoría de las leyes de fomento industrial hoy existentes, porque las empresas nuevas en ese lapso puede esperarse razonablemente que atraviesen por períodos difíciles, tengan que desarrollar sus fuentes de aprovisionamiento y traten de recuperar, por lo menos, parte de su inversión inicial. Al cumplirse los cinco años, por consiguiente, el factor riesgo se

supone que puede haber sido reducido al mínimo y la concesión fiscal tendería principalmente a compensar los defectos que puedan existir en la estructura tributaria y otros factores de carácter no tributario que afectan los costos de producción y sigue pesando sobre las operaciones normales de la empresa.

Las mismas razones aconsejan que el período de concesión con respecto al impuesto sobre la renta y otros impuestos directos sobre el capital y sobre la propiedad se limite asimismo a cinco años. Podría prorrogarse como máximo por otros cinco años una concesión a tasa reducida sobre el impuesto sobre la renta, en los casos de riesgo especial que justificaran un incentivo fiscal por un período más largo (véase la sección 1, c), anterior). En todo caso no debería causarse impuesto alguno sobre la renta mientras no hayan sido recuperadas todas las inversiones (iniciales y reinversiones) de las utilidades, pues se considera generalmente que el incentivo de mayor aliciente para los inversionistas es la seguridad de que no tendrán que compartir con el gobierno ninguna utilidad que represente la recuperación de fondos invertidos. Ello supone también que se permita la transferencia de pérdidas durante el período de concesiones básicas al período sucesivo, cuando se opere con utilidades, como se recomienda en el capítulo I. La aplicación de este privilegio a las reinversiones está implícita en la recomendación general del capítulo I, donde se sugiere que las ganancias reinvertidas deben excluirse de la renta gravable para fomentar las ampliaciones de la empresa en vez de la distribución de las utilidades. Por otra parte, la depreciación debe contabilizarse normalmente para fines del impuesto durante el período de concesión, puesto que, de otro modo, la empresa podría prolongar dicho período hasta recuperar de las utilidades dos veces su inversión en los activos fijos. Con el mismo objeto, la recuperación de la inversión con utilidades libres de impuestos debe ser calculada en términos de utilidades antes de la depreciación.

Impuestos locales. La imposición por los municipios y otros gobiernos locales de gravámenes análogos a aquellos sobre los cuales otorga concesiones el gobierno central, podría interferir con la eficacia de éstas. El procedimiento para asegurar la coordinación entre los incentivos fiscales

centrales y los locales dependerá de las disposiciones constitucionales que definan la intervención del gobierno central sobre la tributación municipal. La ley de El Salvador (Art. 4), hace extensibles las concesiones del gobierno central, sin reserva, a los impuestos municipales correspondientes. La ley de Costa Rica de 1959 (Art. 19, f) y g) y Art. 27) lo hace así con la condición de que el gobierno local lo apruebe, mientras la ley de Nicaragua (Art. 4) especifica que ningún programa fiscal de un gobierno local puede ser aprobado por el gobierno central si contradice lo dispuesto en la ley. Las leyes de Guatemala y Honduras no hacen referencia al asunto, ni la hace, naturalmente, la de Costa Rica de 1940 que sólo se refiere a derechos de importación y exportación que quedan fuera de la jurisdicción fiscal normal de los gobiernos locales.

La coordinación de los incentivos fiscales es parte del problema general de la armonización de una política tributaria orientada hacia el desarrollo económico por el gobierno central y con las medidas fiscales de los gobiernos locales. No serán eficaces las disposiciones legales que se requieran para efectuar dicha coordinación, como demuestra la experiencia, cualesquiera que sean, si no se complementan con medidas para compensar a los gobiernos locales por las pérdidas resultantes de ingresos fiscales.

ii) Observaciones sobre impuestos en particular

Derechos de importación. Mientras en las leyes de fomento industrial de otros países las exenciones de impuestos sobre la renta forman la base del régimen de concesiones, las leyes centroamericanas se apoyan principalmente en las franquicias aduaneras sobre las importaciones por constituir los derechos arancelarios la fuente principal de ingreso fiscal en los países del Istmo. Como se ha indicado en el capítulo I las reformas que se están llevando a cabo cambiarán, con el tiempo, esta situación a medida que se vayan reduciendo los gravámenes arancelarios sobre las importaciones necesarias para la industria. Paralelamente, los sistemas tributarios dependerán en forma creciente de los impuestos sobre la renta y otros impuestos directos.

Las leyes de fomento basadas principalmente en exenciones o reducciones del impuesto sobre la renta tienden a hacer más atractivas inversiones que de por sí son económicamente viables. Las que dan mayor importancia a las

/franquicias

franquicias aduaneras, por otra parte, tienen por objeto eliminar cargas excesivas que aún persisten sobre la importación de equipo, maquinaria y otros bienes de producción que necesitan las industrias para su establecimiento y operación. Esto, como se ha dicho, tiende a contrarrestar los defectos de una estructura arancelaria no totalmente ajustada todavía a las necesidades del desarrollo económico. Dichas franquicias tienen por efecto reducir la inversión de fondos que debe realizar la empresa, ventaja importante por la escasez de capital disponible para la inversión. Para que cumplan plenamente su objeto, estas concesiones deberían extenderse a todas las necesidades justificadas de las empresas calificadas, especialmente a la importación de materiales de construcción para la fábrica (incluyendo viviendas para los obreros^{5/} y otras facilidades), maquinaria, equipo, accesorios y piezas de repuesto, combustible^{6/} y materias primas.

Con el mismo propósito, deben limitarse las franquicias a los productos que la empresa necesita y no puede obtener económicamente en el mercado nacional^{7/}, limitación que debe sin embargo definirse con claridad para que la concesión sólo se niegue cuando la producción nacional sea satisfactoria en cantidad, calidad y precio. En algunos casos convendría exigir, al hacer la concesión, que la empresa se comprometa a desarrollar, en un período de tiempo señalado, suministros locales de los materiales importados que puedan ser producidos económicamente en el país.

Por lo que se refiere al alcance de las franquicias aduaneras, la mayor parte de las leyes distinguen entre los gravámenes arancelarios incluidos en las concesiones, y las cargas por servicios específicos (de puerto, almacenaje, etc.,) para los cuales no se concede exención. Distinción lógica que ha conducido en la mayoría de los casos a incluir en la concesión los derechos consulares^{8/} que suelen ser elevados —7 por ciento ad valorem en Nicaragua y 8 en Honduras, por ejemplo— por lo que representan, de hecho, impuestos a la importación.^{9/}

^{5/} Previstas en la ley de Costa Rica de 1959 (Art. 19, a) y en las de El Salvador (Art. 4, a), Honduras (Art. 18, e) y Nicaragua (Art. 10, a).

^{6/} No previstas en las leyes de Guatemala y de El Salvador.

^{7/} El requisito figura expresamente en la ley de Guatemala (Arts. 4 c, 16 y 17) y en las de El Salvador (Art. 4), Honduras (Art. 19) y Nicaragua (Art. 11).

^{8/} La única excepción es la ley de Nicaragua, que excluye expresamente los derechos consulares de la concesión de ciertas importaciones, especialmente combustibles y materias primas (Art. 11).

^{9/} Los derechos consulares (que se consideran distintos a las cargas por servicios) se incluyen también en la definición de "derechos de importación" en el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, de 1° de septiembre de 1955 (Art. VIII).

Las concesiones sobre derechos aduaneros suelen revestir la forma de una exención, o la de un porcentaje fijo de reducción en las tarifas. La ley de Nicaragua constituye una excepción en cuanto limita las concesiones sobre derechos de importación y exportación, en ciertos casos, al monto considerado necesario para asegurar la igualdad de costos de producción con el producto importado (Art. 12) o para mejorar las condiciones competitivas de los productos de exportación en el mercado exterior (Art. 16 b)). Aunque puede parecer que se reduce así el sacrificio del ingreso fiscal al mínimo necesario en cada caso, es probable que la aplicación de esas medidas resulte demasiado complicada.

Impuesto sobre la renta. Las concesiones sobre el impuesto sobre la renta están previstas en todas las leyes centroamericanas salvo en la de Costa Rica de 1940, pero rara vez han sido otorgadas, ni solicitadas siquiera. Se debe ello a que en los sistemas tributarios centroamericanos ese impuesto no constituye todavía una carga pesada, especialmente para las pequeñas empresas, por las tarifas relativamente moderadas que se aplican y por defectos de la administración. También abunda la creencia de que en cuanto una empresa empieza a obtener utilidades, debe y puede pagar impuestos sobre ellas. Se parte de la tesis de que las concesiones fiscales tienen por objeto eliminar los obstáculos tributarios que pueden impedir la operación de una industria en vez de pensarse que son un aliciente ofrecido a las industrias calificadas (de los que pueden obtenerse mayores utilidades) para hacer en ellas más atractiva la inversión de capitales que en otras industrias. El aliciente de una exención del impuesto sobre la renta puede que no interese ni se considere necesario por las empresas pequeñas, que en cualquier caso esperan que sus utilidades no han de ser sustancialmente afectadas por el fisco. Pero es distinto el caso de los grandes inversionistas nacionales y extranjeros, acostumbrados a recibir este tipo de incentivo, que se ofrece en una u otra forma en la mayoría de los países en proceso de desarrollo que importan capitales.

Como la expectativa de grandes ganancias es esencial cuando se corren riesgos elevados, las exenciones de impuestos sobre la renta deben mantenerse en estos casos. La concesión misma reduce los riesgos al permitir la creación de una nueva empresa con una inversión menor de la que sería necesaria si las utilidades obtenidas en los primeros años no pudieran destinarse enteramente al financiamiento de las ampliaciones necesarias.

/La concesión

La concesión debería afectar a la renta gravable de la empresa y también a la de sus propietarios. Esta consideración es todavía de importancia relativa en Centroamérica porque en cuatro de los países las utilidades de las empresas se gravan una sola vez al nivel de las empresas, tratándose de sociedades anónimas o de otros tipos de sociedad, sin dar lugar a que se graven posteriormente los dividendos. En El Salvador, por excepción, existe un impuesto sobre las utilidades de sociedades anónimas además de un impuesto personal que afecta también a los dividendos distribuidos. Como la tasa máxima sobre las utilidades de sociedades anónimas es solamente de 5 por ciento, la carga impositiva sobre las ganancias derivadas de la inversión en dichas sociedades recae principalmente sobre los dividendos. Por esta razón, en la ley de El Salvador las exenciones fiscales afectan tanto al impuesto sobre las utilidades de empresas como a los dividendos de sus accionistas (Art. 4). Como puede darse el caso de que por lo menos alguno de los otros países establezca el mismo impuesto sobre las utilidades de las sociedades en años venideros, se recomienda incluir expresamente los dividendos de las empresas calificadas en las exenciones para que no se pierda ninguno de los alicientes esperados cuando la reforma se verifique.^{10/} Con el desarrollo del mercado de capitales convendría ofrecer a los accionistas, que aumentarán en número considerablemente, incentivos personales distintos a los que disfrutaban las empresas. Al respecto puede señalarse también que la Ley de Impuestos sobre la Renta de El Salvador otorga ya exención de impuestos sobre intereses obtenidos por los bancos que resulten de inversiones en la industria, y sobre intereses recibidos por concepto de depósitos bancarios (Art. 24 y 23, respectivamente).

Se recomienda, sin embargo, no conceder exención alguna sobre dividendos a quienes no puedan obtener ninguna ventaja de ello, por tener que pagar impuestos sobre los mismos dividendos en otros países.^{11/} Esta

^{10/} La misma disposición ha sido adoptada en otras leyes de fomento industrial, como las de Afganistán, Ceilán, Cuba, Federación de Malasia, Ghana, India, Israel y la República Árabe Unida.

^{11/} Análogas disposiciones se incluyen en la ley de Fomento Industrial de Puerto Rico de 1954 (Sección 3 a), 2) y en la ley de Incentivos Industriales de Jamaica (Sección 13 4), b).

recomendación se basa en el hecho de que bajo las leyes tributarias de los países que son los principales exportadores de capital a Centroamérica, —como los Estados Unidos, el Reino Unido y el Canadá— los dividendos extranjeros son en principio totalmente gravables aunque el impuesto pagado por este concepto en el extranjero se deduzca del que habría de pagarse en los países mencionados. Por consiguiente puede suceder que si el impuesto sobre la renta realizada en el extranjero no se paga, por causa de una exención fiscal, no habrá cantidad que deducir del impuesto que debe pagarse en el país de origen del contribuyente y por ello quien recibe los dividendos quedará sujeto al pleno gravamen en su país sin sacar ventaja alguna de la exención. Por esta razón se sugiere negar las exenciones en estos casos.

El gobierno de los Estados Unidos ha anunciado, por otra parte, el propósito de firmar con países en desarrollo convenios fiscales bajo los cuales el total del impuesto sobre la renta que debería pagarse en el país de la inversión podrá ~~deducirse~~ descontarse de los impuestos correspondientes en los Estados Unidos, aunque no tenga que hacerse efectivo en el país de la inversión gracias a una exención otorgada por la ley de fomento industrial. El propósito fue dado a conocer por primera vez, en nombre del gobierno de los Estados Unidos, por el Secretario del Tesoro, en la Conferencia de Ministros de Hacienda y Economía celebrada en Río de Janeiro en 1954. Una disposición de este carácter figura de hecho en un convenio fiscal entre los Estados Unidos y la India, pendiente de ratificación; de ella resulta que las personas que reciben dividendos tendrían la posibilidad de disfrutar el pleno beneficio de la exención. La negación de la exención del impuesto sobre dividendos a quienes deben pagar impuestos por ese concepto en su país de origen debe, por consiguiente, reservarse para los nacionales de países con los que no se han suscrito acuerdos fiscales. Puede señalarse a este respecto que las leyes tributarias del Canadá y del Reino Unido prevén que las utilidades derivadas de inversiones extranjeras no causen impuestos en determinadas circunstancias. En estos casos, los que reciben dividendos disfrutarían plenamente de las exenciones, puesto que no quedarían sujetos al impuesto sobre la renta en su país de domicilio. Esto podría suceder también con respecto a los Estados Unidos, donde se han presentado proyectos de ley al Congreso que tienden a otorgar tratamiento fiscal especial de utilidades derivadas de inversiones en los países subdesarrollados.^{12/}

^{12/} El Proyecto de Ley de Incentivos para Inversiones Extranjeras (H.R. 5, 86° Congreso, la. Sesión), conocido bajo el nombre de proyecto de ley Boggs.

Impuestos al consumo. Si está justificado otorgar concesiones sobre los impuestos generales de mayor importancia, no lo está hacerlo sobre los impuestos al consumo que gravan determinados artículos como el azúcar, las bebidas alcohólicas, los cerillos, etc. En principio, estos impuestos especiales sólo se aplican a artículos de un carácter y a tasas de un nivel que pueden ser absorbidos por el productor o trasladados al consumidor nacional o extranjero. La empresa que produce una mercancía sujeta a dichos impuestos no necesita, por consiguiente, de concesiones sobre los mismos. Por otra parte, estos tipos de impuestos contribuyen en importante proporción al presupuesto nacional de los países del Istmo por lo que no se puede fácilmente renunciar a su rendimiento (véase el cuadro II). En los casos en que la carga de dichos impuestos resulta excesiva para los productores sus tasas deberían reducirse, como suele acostumbrarse.

b) Otros beneficios

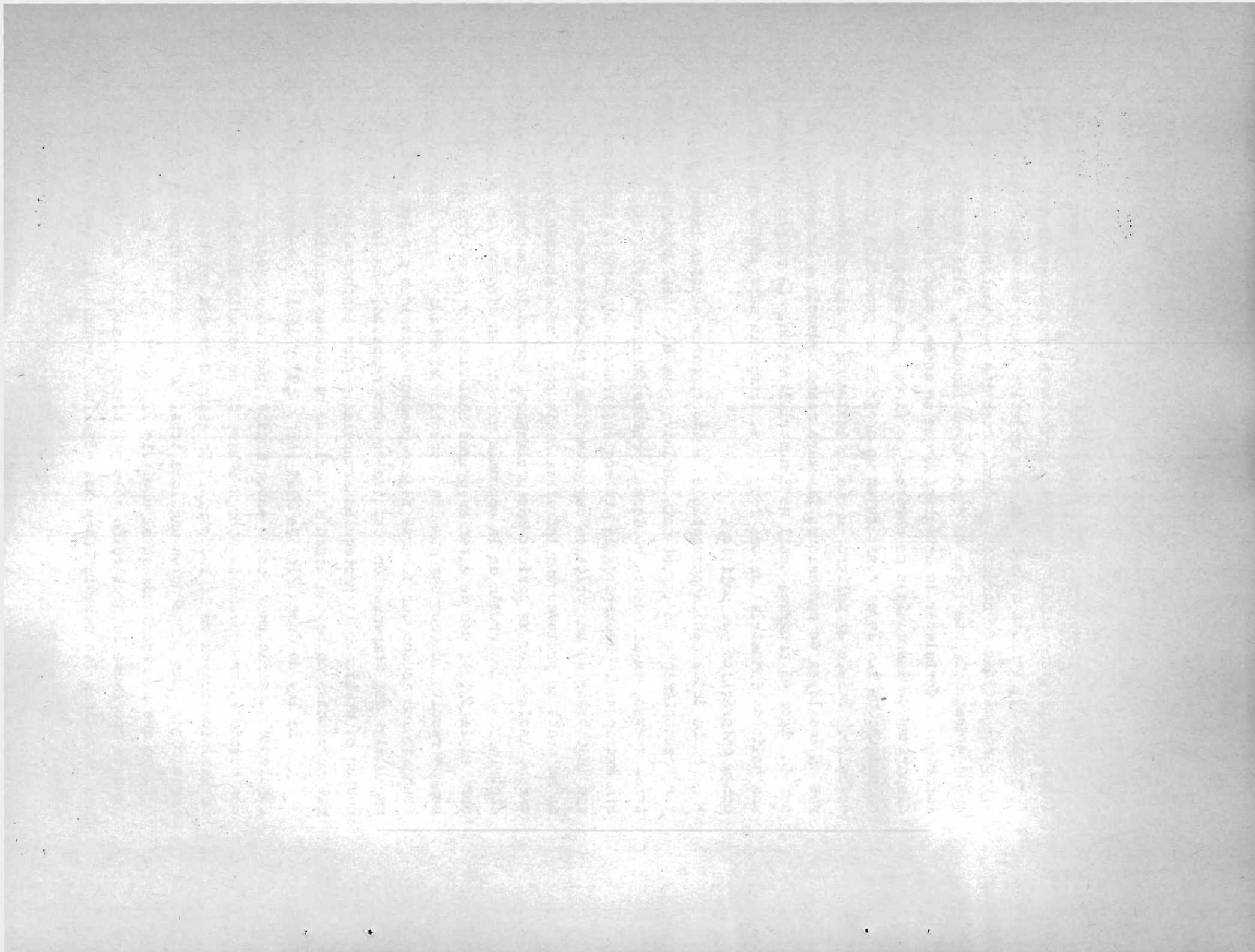
Algunas de las leyes y proyectos contienen otras disposiciones para el fomento de la industria, de carácter no tributario. Entre ellas figura la protección arancelaria contra la competencia extranjera [leyes de Costa Rica de 1940 (Art. 2, 3) y de 1959 (Art. 5) y la ley de Honduras (Art. 23)]; la preferencia en las compras a los productores nacionales por los organismos públicos [(leyes de Honduras (Art. 5) y de Nicaragua (Art.3), y la Ley de Costa Rica de 1959 (Art. 6)]; la ayuda que se da a los empresarios para obtener asistencia técnica [(Ley de Costa Rica de 1959 (Art. 8), de Honduras (Art. 3), y Leyes de Nicaragua (Art. 1)]; e incluso tipos de cambio preferenciales [(Ley de Costa Rica de 1959 (Art. 7)]. También existen disposiciones contra la competencia desleal [leyes de Honduras (Art. 4) y de Nicaragua (Art. 2)]; contra el "dumping" de competidores extranjeros [ley de Costa Rica de 1959 (Art. 10 y 11)]; algunas que estimulan políticas más liberales de crédito en favor de la industria [ley de Costa Rica de 1959 (Art. 7)] y otras que favorecen la investigación para el desarrollo industrial [leyes de Honduras (Art. 33.3) y de Nicaragua (Art. 24 c)] y para el establecimiento de escuelas industriales de artes y oficios [ley de Guatemala (Art. 20)].

/Aunque ya

Aunque ya se resaltó la importancia de integrar las concesiones fiscales en un programa total de industrialización al principio de este informe (capítulo I), resulta dudoso que este objetivo pueda conseguirse eficazmente agregando medidas de carácter general, como las que acaban de enumerarse, a lo que son esencialmente leyes de concesiones fiscales. Ello tendería más a debilitar que a fortalecer la integración que se desea, como se deduce de la gran disparidad de las medidas de carácter no fiscal que se acaban de citar y que en ninguna de las leyes constituyen un programa de promoción industrial bien definido. Existe el peligro de que la inclusión de algunas de esas disposiciones en las leyes de concesiones fiscales reste urgencia a la necesidad de poner en vigor un programa total de industrialización. La simple declaración de una política industrial en una ley, no sustituye la adopción de una ley que ponga en práctica esa política.

La única medida susceptible de incorporarse a estas leyes, y que suele ser frecuentemente de importancia decisiva para el establecimiento de industrias nuevas, es la que se refiere a protección arancelaria contra la competencia extranjera. Recurrir a la protección arancelaria para el fomento de nuevas industrias es una práctica muy extendida y perfectamente justificada cuando se trata de promover una industria naciente. Puede algunas veces justificarse, incluso por un período más prolongado, cuando la manufactura nacional contribuya al desarrollo de la economía nacional en términos de la mano de obra empleada, el uso de materias primas nacionales y el ahorro de divisas aunque resulte más costosa que los productos importados. Sin embargo, han abundado los abusos por haberse fijado precios excesivos por los productores nacionales sin compensación positiva en otro respecto. En tales casos el productor ha utilizado la protección arancelaria para imponer al consumidor nacional mercancías de baja calidad a cambio de utilidades exorbitantes.

La ley de Costa Rica de 1940 (Art. 2,3) y la ley de Honduras (Art. 23) contienen disposiciones contra estos abusos, pero sólo pueden resultar eficaces cuando la protección se otorga a base de un estudio detenido del valor y de las necesidades de la industria. Un estudio de ese carácter podría realizarse mejor como parte de un análisis total de las nuevas empresas propuestas del tipo que se recomienda en el capítulo II, sección 3. Por la misma razón, debería otorgarse la protección sólo por tiempo limitado, sometiendo a revisiones periódicas las necesidades y los objetivos logrados por la industria protegida.



Capítulo IV

ADMINISTRACION DE LAS LEYES DE FOMENTO INDUSTRIAL

La administración de las leyes de fomento industrial comprende tres funciones principales: la evaluación, la decisión y la vigilancia, de las que se trata enseguida.

Los procedimientos administrativos deberán ser lo más claros y sencillos posible para que el régimen de incentivos fiscales resulte atractivo para los inversionistas potenciales y eficaz para la protección de las rentas públicas. Si se deja al inversionista en la incertidumbre sobre los derechos que le corresponden, la situación en que habrá de encontrarse durante el período de concesión y después de terminar dicho período y por añadidura se ve obligado a observar complicados formalismos para poder obtener sus privilegios, resultarán en gran parte anuladas las ventajas que puedan significar y el valor que como incentivos para las inversiones deben tener las concesiones fiscales.

El gobierno por su parte debe contar con medios de vigilancia y medidas coercitivas de fácil aplicación, de que en la actualidad no dispone. Si, como se ha recomendado, el otorgamiento de beneficios se limita estrictamente a empresas cuya contribución a la economía justifica claramente un sacrificio del ingreso fiscal, no parece lógica la actitud defensiva adoptada actualmente por la administración. Se necesita un cambio de actitud en ese sentido si las concesiones fiscales han de tener por objeto estimular en mayor grado las inversiones en la industria.

La publicación oportuna de los reglamentos que definen todos los procedimientos administrativos es de la mayor importancia para que puedan conocerse los derechos y deberes del inversionista. Reglamentos de este carácter se han publicado sólo en Costa Rica, Guatemala y Honduras (véase el cuadro I, parte A). Convendría que todas las leyes fijaran un plazo límite para la publicación de los reglamentos una vez promulgadas.

1. Evaluación de las solicitudes

Buena parte del éxito de un régimen de incentivos fiscales como el que aquí se proyecta depende de la perfección con que se evalúe cada proyecto de inversión

/presentado.

presentado. Cuando la calificación —y la clasificación— no se establecen automáticamente al llenarse determinados requisitos fijos (fabricación de artículos de primera necesidad, o uso de recursos naturales nacionales, por ejemplo), el examen de las solicitudes no puede reducirse a la simple confrontación de los datos contenidos en ellas con los requisitos previstos en la ley. Si la contribución que el proyecto ha de significar para la economía y la determinación de las necesidades específicas de beneficios fiscales que pueda tener la empresa son la base del otorgamiento de las concesiones, el procedimiento entero dependerá de la forma en que se determinen esa contribución y esas necesidades; es decir, de la solicitud que se presente por el inversionista y del análisis económico y técnico que se haga de la misma.

a) La solicitud

El paso que inicia el procedimiento es la solicitud en la que el inversionista proporciona información sobre el proyecto. En Guatemala, El Salvador y Honduras se proporcionan formularios detallados para la solicitud, mientras según la ley de Nicaragua y la de Costa Rica de 1940 las solicitudes deben ajustarse a lo dispuesto en las disposiciones legales que determinan la clasificación o la calificación (Art. 7 y 4, respectivamente). Como norma, la solicitud debe contener toda la información que identifica y caracteriza la propuesta de inversión, los datos que son de conocimiento especial del solicitante. Parece innecesaria la inclusión de información económica de carácter general sobre importaciones y exportaciones actuales del producto en cuestión (como se exige en El Salvador y en Honduras); condiciones del mercado (que se piden en Guatemala y Honduras); proporción de las necesidades nacionales que habrán de satisfacerse por la planta que se proyecta (Honduras y Nicaragua); o los mercados principales y los principales competidores nacionales y extranjeros (Honduras). Toda esa información que se exige puede tener la ventaja de obligar al inversionista a que se fije en datos que son de importancia directa para sus probabilidades de éxito. En tal sentido, el último formulario de Guatemala requiere que los solicitantes "presenten, cuando puedan hacerlo, un estudio

/económico

económico de la empresa propuesta". La realidad es que la mayor parte de ellos no pueden presentar información digna de confianza sobre tales puntos y contestan en forma inconcreta o inexacta.

Por otra parte, las compañías importantes, que disponen de medios de investigación, no necesitan del estímulo que pudiera ser el formulario de la solicitud para realizar los estudios del mercado antes de iniciar cualquier proyecto. La oficina gubernamental que tiene que tomar una decisión sobre las solicitudes presentadas, debe en cualquier caso comprobar y complementar los datos económicos que figuran en ellas, y resulta con frecuencia que el trabajo se soslaya dándose por buenos los datos que figuran en la solicitud y dictando un acuerdo sobre dicha base sin comprobación ni estudio complementario de ninguna clase.

Convendría, por consiguiente, reducir la información requerida en la solicitud a los datos que sólo pueden ser suministrados por el inversionista, y dejar desde un principio la responsabilidad de la evaluación general del proyecto al organismo del gobierno que en cualquier caso debería ser el encargado de realizarla.

El solicitante deberá aportar, por supuesto, todos los datos que sirvan para identificarle, hacer referencia a la experiencia que tenga y a la naturaleza de su proyecto, con particular atención al tipo exacto y a los usos del producto que se propone fabricar, a los tipos, calidades y cantidades de maquinaria y otros materiales (importados y nacionales) que requiere su producción, a su capitalización, al plan de producción y a la fecha en la que podrá producir en escala comercial. Estos datos constituirán la base del compromiso que, una vez firmado el acuerdo, (véase la sección 2. b), ii), que sigue), le sujetará a su cumplimiento y estipulará el alcance de sus concesiones (por ejemplo, los artículos necesarios que podrá importar con franquicia aduanera). La necesidad que se deriva de que el industrial planee su inversión y su programa de operaciones para el período comprendido en el otorgamiento de la franquicia con más detalle del acostumbrado en la actualidad, servirá a los fines de este procedimiento y también para que perfeccione su proyecto.

b) Análisis económico y técnico

i) Naturaleza del análisis

La evaluación de los proyectos nuevos industriales debe ser la base de cualquier sistema de incentivos fiscales. Del grado de perfección que pueda lograrse en esa evaluación dependerá en gran parte su valor práctico. Una evaluación burda, basada en clasificaciones previstas de antemano en la ley misma, impide la selección adecuada de las inversiones que son convenientes y la atribución más apropiada de las concesiones, como se ha visto. Una evaluación administrativa que no se base en un análisis técnico tampoco puede ser efectiva y encierra además el peligro de hacer concesiones arbitrarias. Sin embargo, si cada solicitud es evaluada debidamente (dedicándole el estudio que su importancia y complejidad exijan), se podrán enfocar los beneficios otorgables sobre las empresas de valor económico importante y determinar exactamente las concesiones (específicamente sobre importaciones) que habrá de necesitar una empresa determinada. Esta evaluación exige un trabajo considerable de las oficinas encargadas de la administración de la ley (véase la subsección ii), más adelante), pero sólo sobre esta base puede hacer el gobierno concesiones fiscales a los proyectos que verdaderamente las merezcan y que les sean positivamente útiles; es el único medio de proteger los ingresos fiscales y de que resulte eficaz un programa de incentivos (véase capítulo II, sección e).

Los objetivos de la evaluación serán determinados por los objetivos de la ley: deberá la evaluación, en primer lugar, referirse al valor económico de la empresa; es decir, a la contribución que habrá de significar para el desarrollo económico (especialmente en términos de la naturaleza y calidad del producto, la utilización de los recursos nacionales humanos y físicos, el impacto sobre el balance de pagos, la eficacia de los recursos y procedimientos técnicos y directivos, etc.) y a la viabilidad de la empresa (en términos de la capitalización, mercado, estructura de costos y precios, etc.) En segundo lugar, la evaluación deberá especificar la necesidad efectiva de maquinaria extranjera, de materias primas, etc. (que habrán de gozar de franquicias aduaneras), de personal técnico extranjero especializado (que será autorizado a trabajar en el país) y también el plazo señalado para que tanto el personal extranjero como los

/materiales

materiales necesarios se puedan sustituir por personal y materiales nacionales, bien sea por la acción de la empresa misma, o como resultado de la diversificación de la economía y de la formación del personal calificado; cuando se considere preciso, la evaluación deberá incluir también un estudio sobre los riesgos especiales a los que puede enfrentarse la empresa y que justifiquen una exención del impuesto sobre la renta.

Este informe no presupone por fuerza una tarea larga y complicada en todos los casos. La mayoría de las veces, cuando la operación propuesta es de alcance reducido y de poca complejidad, la mayor parte de los puntos mencionados serán rápidamente resueltos. Por ejemplo, si se trata de una fábrica de tamaño mediano de ropa hecha, un especialista industrial puede determinar fácilmente si las calidades se ajustan a las necesidades del mercado, si la maquinaria y las materias primas son apropiadas para obtener el tipo específico del producto y al costo que se proyecta, si la producción estimada podrá surtir sustancialmente el mercado local, etc. Todos estos aspectos son de importancia considerable; con frecuencia pasan inadvertidas serias deficiencias de los proyectos que escapan a los exámenes hechos a la ligera que se acostumbra en diversos países cuando se trata de empresas de relativa importancia.

ii) El equipo técnico

Este tipo de evaluación requiere la intervención de economistas y de ingenieros industriales.^{1/} Ninguna de las dependencias oficiales encargadas de la administración de estas leyes en Centroamérica dispone en la actualidad de una oficina especializada con ese tipo de funcionarios, probablemente por no haberse requerido esa clase de peritaje bajo las disposiciones semiautomáticas de las leyes en vigor. Por otra parte, pueden no estar totalmente justificados en los países del área estos equipos técnicos dedicados exclusivamente a la evaluación de proyectos en que se solicitan concesiones fiscales. Como se indicó en el capítulo I, un régimen de incentivos fiscales debe ser parte del programa de industrialización total del gobierno. El estudio de la utilidad, eficiencia y viabilidad de los proyectos industriales a que aquí se hace

^{1/} No se hace aquí ninguna referencia a la necesidad de comprobar que las solicitudes se ajusten a las disposiciones legales. Se supone un procedimiento legal bien establecido, sin problemas de este carácter (véase: por ejemplo, la ley de Costa Rica de 1959, Art. 28).

referencia podría combinarse con el de estudios similares que requieren el mismo peritaje y que se realizan en relación con otros aspectos de los programas de industrialización —especialmente sobre desarrollo, fomento y financiamiento de proyectos industriales— por organismos especializados creados para ese propósito. De hecho, la colaboración del gobierno se solicita con frecuencia, para un mismo proyecto, por diversos conceptos —concesiones fiscales, préstamos de capital, asistencia técnica, etc.— de manera que una investigación podría ser utilizada por diversos organismos oficiales. El inversionista que solicita del gobierno la concesión de exenciones fiscales sustanciosas, debe justificar su solicitud observando las mismas formalidades que se exigen para conseguir un préstamo de fondos públicos.

Por esta razón, la evaluación de las solicitudes de concesiones tributarias ha venido siendo confiada de hecho, total o parcialmente, a las instituciones gubernamentales que tienen a su cargo el programa de industrialización. De esta suerte, en El Salvador, la evaluación de las solicitudes más complejas (especialmente en nuevas ramas industriales), se ha hecho desde principios de 1958 por el Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción a cuyo cargo se encuentran los estudios de desarrollo y financiamiento de la industria y de la agricultura; en Honduras, el examen de dichas solicitudes quedará en manos de un grupo de expertos que actualmente se está constituyendo en el Banco Central bajo la nueva ley; no solamente con ese fin, sino para llenar funciones más amplias en la investigación industrial. El Departamento de Industrias del Ministerio de Agricultura e Industria de Costa Rica, responsabilizado en gran parte del esfuerzo de industrialización del gobierno, tiene el proyecto de ampliar su equipo técnico ante la perspectiva de la tarea que puede resultarle cuando se promulgue la ley de 1959. Cabe agregar que el Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México participa también en la evaluación de las solicitudes de concesiones fiscales de ese país, como asimismo la Administración del Desarrollo Económico de Puerto Rico.

No procede hacer ninguna recomendación sobre el organismo que pueda resultar más apropiado para esta función; variará de un país a otro, y

/deberá

deberá preferirse el que disponga de un peritaje industrial de más alto nivel y quede más al margen de presiones burocráticas y políticas.

Incluso cuando la evaluación de las solicitudes de concesiones fiscales se combine con la de solicitudes de otras formas de ayuda oficial y con estudios generales de industrialización, puede resultar difícil o antieconómico movilizar para un solo país todos los expertos que puede requerir un programa integral. Ello ha conducido ya a Guatemala y a El Salvador a utilizar —por lo menos para los casos más difíciles y especializados— los servicios del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), organismo establecido conjuntamente por los cinco países en cooperación con las Naciones Unidas.^{2/}

Se tiene el proyecto de llevar a cabo un seminario sobre Administración de las Leyes de Fomento Industrial en 1961 bajo los auspicios de la Escuela Superior de Administración Pública América Central (ESAPAC), organismo regional en el que también colaboran las Naciones Unidas. Dicho seminario deberá contribuir al perfeccionamiento de los mecanismos para la administración de las leyes de fomento, por lo que podría resultar conveniente establecer posteriormente un programa de capacitación del personal técnico requerido a realizarse de preferencia en países que poseen experiencia y han aplicado con éxito por tiempo prolongado estos procedimientos.

iii) Funciones del análisis

Un análisis técnico de proyectos industriales nuevos deberá perseguir dos objetivos principales: primero, proporcionar datos que sirvan de base a la oficina responsable del gobierno para decidir la calificación de un proyecto y las concesiones que debe recibir. Un informe detallado, preparado por técnicos, asegurará la objetividad de esta decisión y permitirá asimismo establecer un acuerdo con una flexibilidad mayor de la que suelen tener con frecuencia. De esta suerte, en lugar de conceder una exención cualquiera —para la importación de maquinaria o de materias primas por ejemplo— el análisis permitirá señalar específicamente los tipos y las

^{2/} Recurrir a "la opinión del ICAITI u otra persona o agencia competente" se prevé asimismo para la evaluación de proyectos de Industrias de Integración Regional (Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración firmado por los cinco gobiernos en Tegucigalpa, Honduras, el 10 de junio de 1958).

cantidades de los artículos que necesita importar una empresa en particular y cuya importación debe, por consiguiente, autorizarse con franquicias aduaneras. Así se está haciendo en la actualidad en Guatemala y en Costa Rica (véase la sección 2, b), ii), más adelante). Del mismo modo, el análisis permitirá dar flexibilidad a disposiciones rígidas referentes al empleo de personal extranjero y material importado, determinando para cada caso las necesidades del momento y las posibilidades de reducción futuras.

La segunda función del análisis rebasa el campo de las concesiones fiscales para entrar en los aspectos más generales del fomento industrial. La experiencia demuestra que muchos proyectos (y en especial, aunque no exclusivamente, los de tamaño pequeño y mediano) se presentan en forma rudimentaria. Muchos inversionistas carecen de experiencia industrial; frecuentemente se trata de terratenientes que desean hacer inversiones en la industria para procesar algunos de sus productos, o comerciantes que desean manufacturar artículos que han estado importando o que otros han comenzado a producir eficientemente. Su conocimiento de las técnicas más adecuadas y de las fuentes de suministro de maquinaria y de materiales más convenientes, y el que tienen sobre el mercado potencial, es casi siempre limitado. Ni siquiera inversionistas con mayores medios, que pueden pagar estudios técnicos de profesionales, quedan garantizados de que las recomendaciones para la adquisición de maquinaria no se hallen influidas por intereses turbios entre consejeros y fabricantes. El análisis que proporcione un equipo de técnicos puede ser en estos casos de valor inapreciable. En lugar de rechazar terminantemente proyectos mal planeados, o de denegar franquicias aduaneras para maquinaria patentemente inadecuada, los técnicos pueden aconsejar al inversionista (directamente, o mediante recomendaciones hechas a la oficina del gobierno) la conveniencia de rectificar y mejorar su proyecto en lo que respecta a cualquiera de los factores que afectan a la calificación y por lo tanto a las concesiones fiscales (como las necesidades de capital, la calidad del producto, del equipo, de los procedimientos de fabricación, etc.). Si la sugerencia se circunscribe a los defectos de bulto del planeamiento y no trata de influir en la libre elección que el inversionista puede hacer entre diversas alternativas aceptables, constituirá para él un beneficio de tanto valor como la misma concesión fiscal. Pueden así revisarse o abandonarse totalmente iniciativas mal
/proyectadas

proyectadas antes de que su fracaso previsible refuerce la desconfianza que las actividades industriales inspiran todavía a tantos inversionistas potenciales en los países subdesarrollados.

2. Decisión y acuerdo

a) Organizaciones que intervienen en la decisión

La decisión de otorgar o rechazar concesiones fiscales tiene repercusiones considerables en lo que a la política del gobierno se refiere. No puede delegarse en el equipo técnico que prepara el análisis correspondiente, aunque en una buena organización se acepten sus conclusiones en gran parte. La decisión deberá quedar en manos de quien tenga bajo su responsabilidad la política de industrialización del gobierno, el ministro de Economía en toda Centroamérica menos en Costa Rica, donde dicha política está en manos del Ministro de Agricultura e Industria. El Ministro de Hacienda suele intervenir en una u otra forma en la decisión, por la importancia que supone para los ingresos fiscales.

Puede convenir que intervengan otras dependencias oficiales que participan de manera importante en los programa de industrialización. Con dicho objeto las leyes más recientes de Honduras, Nicaragua y Costa Rica prevén la constitución de un comité que opinará sobre cada solicitud. Estos comités estarán compuestos por representantes de los ministerios antes mencionados, de las instituciones de fomento y de crédito y de la Cámara de Comercio (la ley de Nicaragua prevé también una representación del partido político minoritario). Los bancos centrales deberían estar representados asimismo en un comité de ese carácter, como señala la ley de Costa Rica de 1959 (Art. 14), no sólo por las funciones de política general económica y de investigación que les están encomendadas, sino especialmente por tener a su cargo cuanto se refiere a divisas, que está directamente relacionado con las nuevas plantas industriales (en términos de compra de maquinaria y materiales importados, ahorro o entrada de divisas derivados de la operación propuesta y repatriación de utilidades y de capital por los inversionistas extranjeros).^{3/} El comité podría

^{3/} Un comité semejante, en México, está formado por los representantes de los Ministerios de Economía, de Hacienda y del Banco de México.

hacerse cargo de la coordinación al nivel político como los organismos que intervinieran en el análisis del proyecto lo harían al nivel técnico (véase sección 1, b), anterior). Sus miembros estarían, además, en posibilidad de aportar conocimientos especiales, fuera del alcance del equipo técnico. Este último fin puede también cumplirse mediante consultas directas con los ministerios o dependencias competentes en el campo particular de operaciones de una empresa propuesta (como se prevé expresamente en la ley de El Salvador, Art. 9).^{4/} Además de estas ventajas técnicas siempre es conveniente dar la mayor amplitud al número de funcionarios que puedan opinar en una materia que supone consecuencias financieras considerables (véase el capítulo II, sección 3).

Varias de estas leyes y proyectos admiten la posibilidad de recoger la opinión de la iniciativa privada sobre las solicitudes, bien como se acaba de indicar —por medio de sus representantes en el comité— o bien permitiendo que los intereses que se consideren afectados presenten objeciones (ley de El Salvador, Art. 9). Puede resultar muy conveniente conocer los puntos de vista y la experiencia de quienes han hecho ya inversiones en la industria, siempre que ello no suponga el privilegio de proteger la posición de las empresas existentes contra la competencia de otras nuevas más eficientes. Tal cosa pudiera muy bien haber sucedido bajo la versión original de la ley de Costa Rica de 1959, que asignaba casi la mitad de los puestos del comité a la iniciativa privada y confería al comité constituido en esta forma derecho de veto sobre el otorgamiento de concesiones. Solución preferible es la que prevé la promulgada ley de Costa Rica y las de Honduras y Nicaragua, donde la representación de la iniciativa privada ocupa un lugar más limitado en el comité, y donde la función que tiene encomendada éste, por lo demás, es sólo de carácter consultivo. En términos generales, la conveniencia de institucionalizar este

^{4/} Bajo la ley de Honduras (Decreto N° 88 del 11 de marzo de 1948, sustituido en lo que se refiere a la industria, por la Ley de Fomento Industrial de 1958), las solicitudes para concesiones se tramitaban al Ministerio de Economía a través del Ministerio competente (por ejemplo, el Ministerio de Sanidad en el caso de fábricas de productos farmacéuticos, el Ministerio de Recursos Naturales en el caso de fábricas de cemento, etc.).

tipo de consultas recurriendo a la formación de un comité, dependerá del tipo de organismos públicos y privados invitados a participar en él y de las funciones y autoridad que se le asignen, y varían sin duda de país a país.

Las leyes de los países que prevén un comité como el mencionado, le atribuyen funciones adicionales que incluyen hasta el estudio y el planeamiento de la industrialización en general. La ley de Costa Rica de 1959 delega en el Comité incluso la coordinación de los diversos organismos dedicados a estas actividades (Art. 14, a)). A este respecto, pueden reiterarse las observaciones hechas sobre los beneficios de carácter no tributario (véase el capítulo III, sección 3, b)): la conveniencia o la urgencia de fortalecer y coordinar las actividades del gobierno que se propongan fomentar la industria —por grandes que sean— no pueden ponerse en práctica mediante disposiciones insertadas en lo que es esencialmente una ley especial de incentivos fiscales. Por lo tanto, si se estima conveniente establecer un comité para tratar de otros aspectos de la industrialización, su composición y funciones deberán regirse por una ley separada. Cabe la duda a ese respecto de que el tipo de comité creado por estas leyes, y cuya composición no se limita estrictamente a los funcionarios de la más alta responsabilidad, esté capacitado para llenar funciones de política gubernamental al nivel que supone el planeamiento y la puesta en marcha de un programa general de industrialización.

b) El acuerdo de concesión

La decisión obtenida por el procedimiento antes señalado se relaciona, en primer lugar, con la calificación del solicitante y, en segundo, con las concesiones que se le otorgan. Las leyes de Honduras y de Nicaragua (Arts. 35 y 26 respectivamente) prevén la apelación contra una decisión desfavorable pero sólo ante el Ministro que haya pronunciado el fallo negativo. Se supone que no tiene caso una apelación ante una autoridad ejecutiva más alta que el funcionario de máxima responsabilidad en materia de industrialización y que los tribunales difícilmente cuentan con los elementos de juicio que requiere la consideración de problemas que son de política y análisis económicos.

i) Forma y naturaleza del acuerdo de concesión

Los términos en que se redacta una decisión favorable siempre se incorporan en un documento formal. Aunque el documento es conocido bajo

/diversas

diversas designaciones,^{5/} debe ser considerado como un contrato bilateral que establece a la vez el otorgamiento de concesiones del gobierno y el compromiso del inversionista (principalmente de llevar a cabo la iniciativa industrial propuesta). Confirma esta interpretación el hecho de que todas las leyes exigen la firma del inversionista (excepto la de Guatemala) y prevén la suspensión o cancelación de las concesiones cuando el solicitante no cumple con lo estipulado. En correspondencia, el inversionista debería obtener la seguridad de conservar la plena posesión de las concesiones señaladas en el instrumento mientras no dejara de cumplir lo convenido. Esta seguridad puede no revestir gran importancia cuando las concesiones sólo son aceptadas por el inversionista como un beneficio más, sin peso en la decisión tomada de invertir. Pero revestirán la importancia mayor cuando los incentivos fiscales han de desempeñar el papel que les corresponde de servir de estímulo para atraer nuevo capital hacia las industrias deseables. La eficacia de la ley podría sin embargo reforzarse en este sentido si contuviera una disposición de este carácter.

Desde el punto de vista del derecho constitucional el parlamento puede cancelar las concesiones fiscales, no solamente para el futuro —como es lógico— sino incluso con carácter retroactivo a empresas que han hecho ya inversiones amparadas por una concesión formal. El ejercicio de esta prerrogativa, por limitado que sea, tiende evidentemente a reducir el valor de las concesiones fiscales como estímulo para nuevas inversiones.^{6/}

ii) Contenido del acuerdo de concesión

Las leyes señalan con más o menos detalle lo que debe contener el instrumento del otorgamiento de concesiones. Para cumplir con su propósito, el instrumento debe ser lo más específico y completo posible, y enumerar

^{5/} "Contrato" (ley de Costa Rica de 1940, Art. 6, ley de Costa Rica de 1959, Art. 25); "Acuerdo" (ley de Honduras, Art. 36); "Decreto" (ley de El Salvador, Art. 10, ley de Nicaragua, Art. 27); "Resolución" (ley de Guatemala, Art. 16; el formulario impreso que se utiliza, emplea, sin embargo, la palabra "Acuerdo").

^{6/} Un caso especial a este respecto ha sido la cancelación de la exención de los derechos consulares del 7 por ciento para ciertos géneros importados (que había sido concedida según los Arts. 10, c) y 11 de la ley de Nicaragua), dispuesta por la ley que establece un subsidio para los productores de algodón (Art. 6 del Decreto N° 409 de 11 de marzo de 1959).

con la mayor exactitud las concesiones que recibe el inversionista y las obligaciones a que se compromete en cambio. No se procede así actualmente en la mayoría de los países; en Guatemala, el acuerdo fija específicamente las partidas a que se refieren las concesiones sobre importaciones; la forma impresa que se utiliza no menciona sin embargo los compromisos aceptados por el inversionista, con excepción del de no hacer uso indebido los artículos importados bajo franquicia. En El Salvador y en Nicaragua, las decisiones hacen referencia a las obligaciones del inversionista; pero las concesiones sólo se indican por categorías en los términos de la ley —por ejemplo, "exención de derechos de aduanas para motores, maquinaria, equipo", Art. 4, b), ley de El Salvador— sin identificarse por tipo y cantidad las partidas exactas que se pueden importar libres de derechos bajo dicha concesión. Un sistema menos adecuado todavía es el que sigue la ley de Nicaragua y define el alcance de sus concesiones en términos discretionales (por ejemplo, reducción "hasta del" 90 por ciento de los derechos de aduanas para combustibles y materias primas (Art. 10 f); exención o reducción "hasta del" 50 por ciento del impuesto sobre la renta, (Art. 10, i)). La ley de Honduras reciente, bajo la que no se ha hecho todavía concesión alguna, dispone en términos generales que el acuerdo debe contener la lista de concesiones otorgadas y de obligaciones aceptadas (Art. 36); su Reglamento en cambio estipula detalladamente por una parte los tipos de obligación que debe contener el acuerdo y repite por otra las disposiciones de carácter general que se refieren a las concesiones (Art. 37). Sólo en la ley de Costa Rica de 1940 figuraba una enumeración precisa de las partidas objeto de concesiones, así como de las obligaciones aceptadas por el inversionista (no parece claro que se repitan las mismas indicaciones bajo la nueva ley de 1959).

Una falta de precisión en el acuerdo debilita el régimen de incentivos fiscales. Por lo que a las concesiones se refiere, los incentivos que decidan a invertir al inversionista disminuirán en la medida que dejen de especificarse su cuantía y contenido. Como en el acto de firmarse el acuerdo quedará comprometido a iniciar el proyecto, sólo podrá aceptar el compromiso si las concesiones que se dejan indefinidas en el acuerdo no se

/consideran

consideran esenciales para la empresa. Las concesiones que se le otorguen en definitiva aumentarán sus utilidades pero, desde el punto de vista del gobierno, perderán el valor de incentivo para la inversión que deben tener. Esta falta de especificidad ha llevado a la práctica de que el inversionista tenga que presentar una solicitud separada cada vez que necesita internar una partida con franquicia aduanera; sólo en ese momento se suele investigar si los artículos comprendidos corresponden a la categoría a que se refiere la concesión (por ejemplo, "maquinaria"), y satisfacen las condiciones restantes que figuran en el acuerdo (por ejemplo "necesarios para la empresa y no obtenibles en el país"), (véase sección 3, más adelante). Aunque suele autorizarse en la práctica la franquicia, el inversionista no puede confiar en obtenerla y se han dado casos de denegación.^{7/}

La enumeración de las obligaciones del inversionista en el acuerdo tiene la misma importancia, porque especifica en qué consisten y hace su cumplimiento más eficaz. El hecho es de especial valor por lo que se refiere a las características del proyecto de que se trate, difíciles de conocer por otro documento puesto que puede haberse modificado la descripción original anotada en la solicitud como resultado del análisis y de las sugerencias administrativas. Esas características que se refieren principalmente a la naturaleza de la empresa y su producto, su capitalización, el plazo para iniciar la producción en escala comercial, la capacidad de producción planeada, las medidas que adoptará la empresa con objeto de aumentar la utilización de los recursos nacionales, son las que en definitiva justifican su calificación y por consiguiente los incentivos fiscales otorgados. Como las concesiones pueden cancelarse en caso de incumplimiento de los compromisos del inversionista, la incorporación en el acuerdo de lo convenido servirá de garantía tanto al gobierno como al inversionista.

La vaguedad de los acuerdos se deriva casi inevitablemente de los sistemas de clasificación actuales. Cuando las concesiones se otorgan automáticamente para amplias categorías a cualquiera que produzca "artículos

^{7/} Por ejemplo en el caso de franquicias aduaneras para importar "maquinaria" se ha excluido la que se utiliza para control de la producción y en el de "envases", las corcholatas.

de primera necesidad", no se necesita investigar al considerar la solicitud la calidad del "artículo de primera necesidad" cuya producción se propone ni la importación de materias que se requiere para ello, de requerirse alguna. Sin embargo, si las concesiones se otorgaran de acuerdo con las necesidades efectivas (como se recomienda en los capítulos II y III) basándose en un análisis del proyecto, todos los datos necesarios para especificar concretamente los términos de las concesiones se tendrían a mano cuando se redactara el acuerdo.

La ley debería especificar, además, la forma en que pueden modificarse dichos acuerdos. Las necesidades de importación pueden variar para un inversionista por aumentar inesperadamente la demanda de su producto o porque necesita aprovechar el uso de maquinaria o de materiales de que no se disponía originalmente. El gobierno, por su parte, puede decidir (cuando se hacen las revisiones periódicas mencionadas en la sección 3, b)), más adelante, que la oferta interna de bienes para sustituir importaciones ha surgido antes de lo esperado. Este procedimiento para hacer modificaciones resultará más cómodo que la práctica actual, tanto para el inversionista como para el gobierno.

No hay necesidad de incorporar expresamente en el acuerdo las disposiciones de carácter general que aparecen en la ley y son aplicables a todos los que reciben concesiones; por ejemplo, los requisitos de llevar en debida forma la contabilidad y de comunicar a las autoridades la venta o transferencia de la empresa a nuevos propietarios, y las que se refieren a la imposición de sanciones por diversos conceptos. La incorporación de disposiciones de este tipo en el acuerdo, exigida por diversas leyes (especialmente las de Costa Rica de 1940, (Art. 6) y de 1959 (Art. 25) y la de Honduras, (Art. 36) y su reglamento (Art. 37)) no refuerza esencialmente su poder coercitivo. Es lógico exigir que el inversionista se comprometa a iniciar la producción en la fecha especificada, por ejemplo; pero no tiene objeto precisar en el acuerdo los tipos de sanción que ya aparecen en la ley para los casos de incumplimiento. Esta transformación de disposiciones de carácter general en cláusulas contractuales tiende más a debilitar que a reforzar su efecto. En todo caso, la experiencia demuestra que la firma del concesionario bajo una serie de disposiciones legales de carácter general no asegura su cumplimiento si no se cuenta con medidas de vigilancia del gobierno que cuiden de su observancia (véase sección 3, b), más adelante).

/c) Duración

c) Duración del procedimiento

Muchas de las quejas que motiva la aplicación de las leyes de incentivos fiscales se refieren al prolongado plazo que suele separar la solicitud de la decisión. Los proyectos industriales no deben demorarse mucho cuando los industriales están decididos a actuar porque, a menos de estar seguros del éxito, pueden renunciar a la empresa cuando consideran que las concesiones son necesarias o emprenderla sin más espera cuando consideran que no lo son.

Las leyes de Honduras y de Nicaragua establecen plazos fijos entre la fecha en que se presenta la solicitud y aquella en que debe publicarse la decisión (90 días (Art. 35) y 30 días (Art. 26) respectivamente); pero como el plazo puede ser ampliado cuando el ministerio considera que la solicitud está incompleta y que se requieren datos adicionales, no existe en realidad un plazo absoluto dentro del cual puede estar seguro el solicitante de recibir una respuesta. Puede citarse en este sentido la ley mexicana, donde se prevé que una solicitud debe causar una decisión dentro de los 90 días de la fecha de presentación de los datos exigidos completos (Art. 12).^{8/} La solución podría consistir en prolongar el plazo sólo por el tiempo que transcurra entre la demanda de información adicional y su recibo por el ministerio (en Honduras se fija a los solicitantes un plazo máximo para la entrega de esos datos adicionales). De hecho, el plazo de uno o dos meses no suele ser suficiente y sólo podría cumplirse eludiendo el debido análisis de las solicitudes.

La simple inclusión de un plazo fijo en la ley, aunque sea esencial, no puede asegurar una tramitación expeditiva de las solicitudes. Debe precisarse, sin embargo, que los funcionarios responsables deberán hacer todos los esfuerzos necesarios para resolver lo que proceda dentro del plazo estipulado.

Por rápida que sea la acción administrativa sin embargo, la decisión final no podrá tomarse en muchos casos antes de que el inversionista se haya decidido a poner en marcha su proyecto. Así sucede especialmente

^{8/} Véase Ross y Christensen, op. cit. (Bibliografía seleccionada, parte B, al concluir este trabajo).

con los proyectos más importantes y, por consiguiente, mejor planeados, porque quienes los emprenden tienen la suficiente seguridad de ser calificados y de poder contar, por lo menos, con las franquicias aduaneras de mayor importancia. En estos casos puede resultar muy conveniente que el solicitante disponga de las concesiones solicitadas desde que presente su instancia, siempre que deposite la fianza adecuada para el pago de los derechos o impuestos no liquidados en caso de que fueran denegadas las concesiones. Esta facilidad, prevista en el reglamento de Honduras (Art. 61), refuerza una de las ventajas principales de las franquicias aduaneras, que consiste en permitir la iniciación de proyectos industriales con una inversión menor de la que se necesitaría si tuvieran que pagarse los derechos aduaneros, aunque tengan incluso que ser reembolsados en definitiva.

d) Publicación

Las concesiones fiscales son privilegios especiales de gran valor. Su otorgamiento o negación deberían, por consiguiente, ser objeto de actas públicas. El secreto en que se mantenían los extensos privilegios fiscales que se concedían en el pasado a las grandes empresas en algunos países subdesarrollados han sido blanco especial de la crítica. Aunque las leyes estudiadas sólo exigen la publicación de las solicitudes (la publicación completa según la ley de Costa Rica de 1940, (Art. 5), y la publicación de extractos según la de El Salvador, (Art. 9)), se publica también de hecho el acuerdo final en la mayor parte de los países. Esta publicación tiende a proteger a los funcionarios responsables de las sospechas y presiones a que da lugar siempre el secreto. El propósito, no obstante, puede conseguirse publicando sólo las partes esenciales de la solicitud y del acuerdo que identifican la empresa y su producto, especifican las concesiones y concretan el compromiso relativo a la fecha en que deben iniciarse las operaciones. La simple publicación de estos datos bastaría para defender los intereses legítimos de la empresa, permitiría mantener en reserva la información de carácter confidencial sobre su capitalización interna, las características de la maquinaria y el equipo utilizados, la magnitud de la producción proyectada, la composición de su personal técnico, etc.

3. Ejecución y vigilancia

El valor de las concesiones depende en gran parte, para el gobierno y para el inversionista, de la forma en que se apliquen. El inversionista debería hacer uso de ellas con el mínimo de inseguridad y de complicaciones; el gobierno por su parte, debe disponer de medidas sencillas y eficaces para asegurarse de que el inversionista cumple con los compromisos que motivaron las concesiones. Estas aspiraciones plantean una serie de problemas administrativos que se presentan a continuación.

a) Uso de concesiones

Existen muchos procedimientos en los diversos países para utilizar las concesiones que figuran en el acuerdo. Se relacionan principalmente con la importación de mercaderías con franquicias aduaneras, de lo que se tratará en primer término por lo tanto.

La sencillez o complejidad de los procedimientos depende, principalmente, de la claridad de los términos del acuerdo. Así por ejemplo, en la ley de Costa Rica de 1940, donde se enumeraban exactamente en el acuerdo los artículos que podían internarse libres de derechos, no se exigía una confrontación entre la póliza de importación y la lista del acuerdo. Se llevaba a cabo prácticamente presentando una copia de la póliza de importación al Ministerio de Agricultura e Industria, que a su vez la trasladaba con un certificado de identificación de la partida al Ministerio de Economía y Hacienda; éste enviaba al puerto de entrada la autorización para admitir la partida libre de derechos. Se entiende que toda la tramitación debía ser realizada en pocos días.

En Guatemala, donde se especifican en el acuerdo los artículos comprendidos en las concesiones, el procedimiento es también puramente formal pero más complicado: se prepara una copia especial del acuerdo para cada importación solicitada, se une a la póliza de importación, ambas se revisan y aprueban por separado en la Sección de Estadística del Consejo Económico Técnico del Ministerio de Economía, en la Sección de Control y Estadísticas Fiscales de la Administración de Aduanas y en la Oficina de Inspección de Aduanas. A continuación se envía la documentación al puerto de

/entrada

entrada para autorizar la admisión de la mercancía, libre de derechos. El procedimiento se complica además por la práctica que se sigue de limitar las franquicias aduaneras a un año de duración susceptible de prórroga.

En los otros tres países cada partida que se importa es objeto de una revisión sustantiva especial para determinar no solamente si los artículos están incluidos en las amplias categorías de concesiones de la ley anotadas en el acuerdo, sino también para saber si llenan los requisitos generales de la ley (por ejemplo: que sean esenciales para las actividades clasificadas, que no puedan obtenerse económicamente en el mercado nacional). En Honduras, donde todavía no se cuenta con ninguna experiencia práctica, este tipo de examen es exigido por el reglamento (Arts. 42 y 43). En El Salvador el procedimiento se divide en dos partes: primero, el importador tiene que conseguir en los Ministerios de Economía y Hacienda la previa aprobación de los artículos a importar, con base en su pedido; después, cuando llega la partida, la factura y el conocimiento de embarque se presentan en los Ministerios mencionados para su aprobación definitiva; por último se envían estos documentos, con una Forma de Exención de Derechos de Aduanas especial, a la Administración General de Aduanas y al Tribunal de Cuentas para su conocimiento y visto bueno, antes de enviarse a la aduana del puerto de entrada.

Para ahorrar tiempo y gastos, el importador procura conseguir generalmente de las autoridades aduaneras, a su llegada, la admisión inmediata de la mercancía libre de derechos, mediante una copia del acuerdo y una garantía bancaria, que será devuelta cuando la aduana del puerto reciba la aprobación definitiva y el visto bueno antes mencionados. En Nicaragua los documentos referentes a cada partida importada se revisan primero en el Ministerio de Economía y después en el de Hacienda; se trata de una primera revisión completa para determinar si los artículos que se desean importar llenan los requisitos del acuerdo y cumplen con las condiciones de la ley. Se sabe que algunas solicitudes han sido rechazadas en este trámite. La comprobación resulta todavía más complicada por el hecho (mencionado en la sección 2,b), ii), anteriormente) de que en el acuerdo no se fijan ni el contenido de las concesiones (es decir los artículos que son objeto de ellas) ni el alcance de las franquicias fiscales (es decir, si consisten en una exención o en una reducción).

/Debería

Debería evitarse la necesidad de hacer un estudio especial cada vez que una empresa trata de internar una partida con franquicias aduaneras. El tipo y la cantidad de maquinaria importada, de materias primas, etc., que necesita la empresa, constituyen un elemento esencial de la decisión de calificación inicial puesto que afectan no solamente al costo de las concesiones solicitadas, sino también a la calidad del producto propuesto y a las operaciones de la empresa. Posponer este análisis hasta el momento de la importación, y dividirlo en tantos estudios como partidas separadas se reciben, equivale a disminuir el valor tanto de la calificación original como de los estudios subsiguientes. Porque si la decisión original se ha basado en una plena identificación de las importaciones necesitadas, sale sobrando la duplicación posterior de este tipo de análisis.

Si se incluyera en el acuerdo (como se recomienda en la sección 2, b), ii), anteriormente) una lista completa de las importaciones autorizadas, bastaría enviar una copia del acuerdo a la administración de aduanas para que ésta autorizara las franquicias incluidas en la lista para cada artículo, y por el monto señalado. Una hoja de control ha sido ideada con este propósito por la División de Control y Estadísticas Fiscales de la Administración de Aduanas de Guatemala; en ella se deduce cada partida importada del total autorizado inicialmente, de manera que se lleva un registro al día —por tipos y cantidades— del saldo de mercancía que la empresa puede importar libre de derechos. Como ya se dijo, los cambios en las condiciones económicas que requieren modificación de la lista aprobada inicialmente (por ejemplo cuando llega a poder disponerse en el país de un artículo antes importado) podrían incorporarse posteriormente en el acuerdo a solicitud del inversionista o por iniciativa del gobierno. El hecho requeriría un nuevo estudio sólo cuando ocurriera un cambio en vez de requerirlo para cada partida que se importa.

El uso de las demás concesiones fiscales presenta menores problemas. Mientras no existen, al parecer, procedimientos especiales con respecto a tributos que no sean el impuesto sobre la renta, la concesión que se refiere a éste queda bajo el control de la oficina encargada de la administración de dicho impuesto en vez de estar a cargo del Ministerio competente en materia de promoción industrial. En El Salvador y en Guatemala (únicos países

/donde

donde hasta la fecha se ha tenido experiencia en la concesión de exenciones del impuesto sobre la renta) las empresas exentas tienen que presentar las declaraciones correspondientes de utilidades para fines de control.

En la práctica, parece que se elude con frecuencia este requisito, especialmente entre las empresas pequeñas. Convendría hacerlo cumplir en todos los países. En Guatemala la concesión se solicita adjuntando una copia del acuerdo a cada declaración anual. Bastaría, sin embargo, como en el caso de las franquicias aduaneras, que se enviara una copia del acuerdo a la administración del impuesto sobre la renta (y a las de otros impuestos) en el momento en que dicho acuerdo se firme.

b) Vigilancia sobre el cumplimiento del acuerdo

Cuando el inversionista ha empezado a hacer uso de las concesiones otorgadas en el acuerdo, el gobierno, por así decirlo, ha cumplido con su compromiso. Debe entonces vigilarse que el beneficiario cumpla, en justa correspondencia con los suyos, haciendo uso de sus concesiones para los propósitos convenidos y estableciendo y poniendo en marcha la empresa industrial en los términos acordados. En la actualidad no existen medidas eficaces de vigilancia en Centroamérica. La principal excepción parece ser el requisito de presentar informes anuales exigido en Costa Rica (donde además el problema ha sido hasta ahora de pequeñas proporciones dados los escasos beneficiarios y la reducida importancia de las concesiones). Dicho informe debe conterer datos sobre inversiones en activos fijos, sobre tipos de maquinaria, producción, capacidad de la fábrica, ventas, mercados principales, mano de obra y planes futuros.

En Guatemala se debe presentar un informe mensual; pero parece que no se exige el estricto cumplimiento de este requisito, sobre todo si se trata de empresas pequeñas. En los demás países se insiste especialmente en que se inicie la producción a escala comercial en la fecha acordada aunque se autoriza con facilidad la posposición de las fechas fijadas en los acuerdos. La mayor parte de las leyes exigen que las empresas lleven la debida contabilidad y proporcionen al gobierno todos los datos que pueden necesitarse; pero el requisito no se cumple estrictamente porque no se dispone del personal adecuado para la inspección.

Todas estas circunstancias son bien conocidas y lamentadas, por saberse que existen de hecho numerosas irregularidades imposibles de controlar. Consisten principalmente en el uso indebido de importaciones con franquicias (que se pasan para su venta a firmas no autorizadas) que implican de hecho el incumplimiento del requisito que obliga a obtener la producción que se determina en la actividad clasificada. Surgen dificultades especiales cuando se trata de empresas dedicadas simultáneamente a actividades exentas de impuestos y a otras no exentas; por ejemplo, fabricantes que reciben concesiones sólo para la expansión de su planta existente, o importadores que venden al por mayor los mismos materiales que utilizan en su planta.

La exigencia de una contabilidad separada para la actividad exenta —que tiene por objeto limitar el uso de las franquicias aduaneras (cuando se usan los mismos materiales para las dos actividades) y el de las exenciones del impuesto sobre la renta, (cuando ambas actividades están localizadas en la misma planta y hacen uso de los mismos servicios)— es asimismo inadecuada cuando no puede revisarse como es debido.

Como sucede en casi todos los aspectos de la administración tributaria, resulta imposible obtener resultados positivos cuando no se cuenta con una inspección regular digna de confianza. Si la empresa queda obligada a proporcionar la información básica por medio de su contabilidad y de la presentación de informes anuales (análogos a los usados en Costa Rica) y de declaraciones con respecto al impuesto sobre la renta, la información tiene que comprobarse mediante inspecciones regulares de las plantas, que deben ser también anuales en principio. Sólo ello —una inspección estricta y regular— (que parece haber dado buen resultado en México) persuadirá a las empresas de que deben cumplir con sus compromisos. Los informes anuales presentados tanto por el beneficiario como por el inspector pueden señalar también la necesidad de introducir modificaciones en el acuerdo, debidas a cambios que hayan podido presentarse en las condiciones económicas o tecnológicas de la empresa (véase anteriormente las secciones 2, b, ii) y 3, a)).

/Los informes

Los informes llenarán, además, un vacío que existe actualmente en los programas de incentivos fiscales; permiten evaluar la eficacia conjunta de estos programas aparte de la referente a cada empresa. Las estadísticas actuales son todavía deficientes en este aspecto. Algunos países mantienen al corriente los datos sobre importaciones totales con franquicias aduaneras y sobre el monto total de los derechos de importación no percibidos por ese concepto; ninguno lo hace en lo que se refiere al costo de los demás incentivos fiscales. Algunos llevan registros completos de las empresas calificadas que incluyen datos como capital invertido, mano de obra empleada y producción estimada; menos todavía presentan estos datos clasificados por industrias. Incluso datos que se refieren a empresas individuales se presentan únicamente en la fecha de la solicitud, sin que se haga ningún esfuerzo por obtener con posterioridad información sobre las operaciones de la empresa y sobre los beneficios obtenidos por cada una, o por ramas de la industria, de las diversas concesiones. Estadísticas continuas sobre todos estos aspectos —como la magnitud y el tipo de las empresas clasificadas, el costo de las concesiones por tipos de impuestos y ramas de la industria, los beneficios recibidos por las empresas y los resultados de sus operaciones— son indispensables para evaluar con claridad el efecto del régimen de incentivos fiscales en el curso de los años.^{2/} Sin esa evaluación el programa de incentivos operará a ciegas, tal vez eficazmente, tal vez no.

Por todo ello se recomienda que la oficina responsable de la aplicación de la ley prepare un informe anual de conjunto sobre la marcha del programa de incentivos fiscales que incluya las series estadísticas regulares y una evaluación de los resultados obtenidos. El informe serviría a varios fines: orientaría a la administración sobre la tramitación de concesiones; serviría de estímulo para que los inversionistas solicitaran los beneficios de la ley cuando del informe se dedujeran conclusiones favorables y, finalmente, proporcionaría la información básica necesaria para una revisión periódica que permitiría ajustar las disposiciones legales a los cambios que se presentan en una economía en proceso de desarrollo (como se recomienda en el capítulo I).

^{2/} Para la utilización de estos datos, véanse los estudios sobre México de la Nacional Financiera en su Informe Anual de 1951, páginas 102 a 108, y de Ross y Christensen; y el estudio sobre Puerto Rico, de Taylor (véase Bibliografía Seleccionada, parte B, más adelante).

Este sistema de inspección e información requiere de un equipo de economistas y de ingenieros como el que se sugiere para el análisis inicial de las solicitudes, mismo que se utiliza de hecho en México para ambos propósitos: el Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México. El costo de un equipo de estas características es de cierta consideración, aunque se recurra a la ayuda de instituciones nacionales y regionales y se utilice su personal para propósitos de mayor alcance (véase la sección 1, b), anterior). Podría estudiarse la conveniencia de cobrar derechos a los beneficiarios de las concesiones con cargo a la instalación de estos servicios, posiblemente bajo la forma de un pequeño porcentaje sobre los impuestos, derechos, etc., de cuyo pago eximieran los beneficios otorgados. Esta clase de derechos se establecen en la ley de Costa Rica de 1959 (Art. 38), —aunque sólo se perciben por concepto de franquicias aduaneras— y en la de México (Art. 29).

c) Sancciones

Todas las leyes prevén sanciones para los casos de incumplimiento que varían desde multas hasta la suspensión y cancelación definitiva de las concesiones. Ningún sistema coercitivo tiene eficacia sin las sanciones correspondientes; sin embargo, parece que nunca se han aplicado en Centroamérica (salvo ciertas cancelaciones de carácter administrativo de algunos acuerdos de concesión en El Salvador, por haber abandonado sus proyectos las empresas). Ello se debe probablemente a que la falta de inspección impide conocer las violaciones que deberían castigarse, o por lo menos conocerlas en número suficiente para que nadie pueda considerarse sancionado por excepción. Cuando funciona un sistema eficaz de inspección, las sanciones son posibles y necesarias.

Las multas se consideran apropiadas cuando la violación significa un beneficio indebido en efectivo para la empresa. Es el caso típico del mal uso de franquicias aduaneras. La multa debe ser lo bastante importante para que nadie decida arriesgarse a la transgresión; es decir, debe ser un múltiplo del beneficio fiscal obtenido ilegalmente. Las multas previstas en las leyes para este tipo de transgresiones ascienden a tres veces

/los derechos

los derechos [Reglamento de Honduras (Art. 50); ley de Nicaragua Art. 22); ley de Costa Rica de 1959 (Art. 35)] salvo en la ley de Guatemala, donde se decuplican (Art. 18).

La suspensión y cancelación de las concesiones es mucho más grave y debe reservarse para los casos en que la empresa beneficiaria deja de cumplir sustancialmente con el compromiso de iniciar las operaciones estipulado en el acuerdo. Algunos de los incumplimientos de este carácter pueden figurar en el texto legal [por ejemplo el de no iniciar la producción dentro del plazo fijado (ley de Honduras, Art. 29 b)] pero se considera preferible redactar la ley en términos más generales en el sentido que acaba de expresarse aunque las transgresiones puedan definirse concretamente. Algunas leyes estipulan la suspensión o la cancelación "en caso de falta de cumplimiento probada" [ley de Costa Rica de 1949 (Art. 6), ley de Nicaragua, (Art. 22)]; o "por falta de cumplir con sus obligaciones" [ley de El Salvador. (Art. 14, ley de Costa Rica de 1959 (Art. 36)]. Con ello se expone al inversionista a un riesgo grave y no determinado, puesto que cualquier transgresión, aunque sea pequeña o técnica, podría implicar —ciñéndose a la letra de lo establecido— suspensión de las concesiones y, como consecuencia, posiblemente de la empresa. El mismo peligro se deriva de las disposiciones que castigan con la cancelación cualquier uso indebido de las importaciones libres de derechos [ley de Guatemala, (Art. 18) ley de Nicaragua (Art. 22) y ley de Costa Rica de 1959, (Art. 35)]; esta causa de cancelación debe limitarse expresamente a los casos en que se demuestre que la transgresión ha ido acompañada de dolo pero no cuando se debe a una negligencia excusable y excepcional como puede ocurrir en una gran empresa, sobre todo cuando maneja a la vez importaciones del mismo artículo, con franquicia o sin ella. En estos casos, independientemente de que la transgresión pueda resultar excusable, la empresa debe ser sancionada con una multa que servirá para que ponga más cuidado en sus operaciones y para proteger los ingresos fiscales.

En la práctica, lo más probable es que no se cancele ningún acuerdo con ligereza; pero siempre existe el riesgo de que pueda hacerse y ello disminuye el valor de las concesiones a ojos del inversionista —en especial

/del extranjero—

del extranjero— poco familiarizado con las prácticas de la administración local. Disposiciones que aparecen en algunas leyes y permiten declarar la cancelación "administrativamente sin responsabilidad", aumentan ese riesgo [ley de Costa Rica de 1940 (Art. 6); ley de Costa Rica de 1959 (Art. 37); ley de Honduras (Art. 45) y ley de Nicaragua, (Art. 22)]. A nadie puede sorprender que tales sanciones no se hayan aplicado nunca de hecho. Resultaría más efectivo por consiguiente circunscribir la cancelación definitiva expresamente para los casos cuya gravedad justificara su aplicación con la aprobación de todo el mundo.

Deberían incluirse también disposiciones a las que pudiera recurrirse para detener la acción administrativa cuando se considerara improcedente. La ley de Honduras (Art. 45) requiere así un informe del Comité de Iniciativas Industriales para que pueda pronunciarse una cancelación, y lo mismo prescribe para ciertos casos la ley de Costa Rica de 1959 (Art. 37). El hecho es que debe concederse a la empresa el derecho formal de apelación por lo que parece apropiado prever por lo menos una apelación de carácter administrativo contra la orden de cancelación. Serviría además para garantizar a los inversionistas la retención de las concesiones otorgadas mientras no se demostrase que la empresa había violado gravemente lo convenido. Esta garantía es un elemento importante de la seguridad de la concesión, condición básica para que sirva sus propósitos un régimen de incentivos fiscales.

Capítulo V

UNIFICACION DE LAS CONCESIONES FISCALES CENTROAMERICANAS

En los capítulos anteriores se han examinado la naturaleza y el modo en que operan las leyes de fomento industrial nacionales y se han presentado recomendaciones para su reforma. Falta señalar lo que supondría la unificación de estas leyes, si llegara a adoptarse. Un esquema para efectuar esa unificación, basado en las recomendaciones anteriores, se presenta en el Anexo.

1. Ventajas de la unificación

La unificación de las concesiones fiscales permitiría alcanzar múltiples objetivos. El principal sería, desde luego, proteger la igualdad de competencia, en la zona de libre comercio, de perjuicios originados por concesiones fiscales especiales. Desde el punto de vista gubernamental, ello significaría suprimir la posibilidad de una carrera ruinosa de concesiones. El perjuicio que puede suponer ese tipo de competencia puede deducirse del hecho siguiente: en una primera versión de la ley de Costa Rica de 1959 se otorgaban concesiones fiscales hasta por 15 años, el plazo máximo anterior era de 5 años en el mismo país y los demás países del Istmo señalan un plazo de 10 años. Para el industrial, la unificación eliminaría la inseguridad y el riesgo que suponen la existencia de concesiones fiscales más importantes en otros países, o la posibilidad de que se concedan en el futuro. Desde el punto de vista del desarrollo industrial centroamericano la unificación protegería, en fin, la localización óptima de nuevas plantas evitando que se instalasen en lugares inapropiados que podrían deberse a privilegios fiscales diferenciales en los distintos países del área. Revestiría especial importancia en el caso de las llamadas "industrias de integración" (industrias en las cuales la capacidad económica mínima de la planta requiere acceso al mercado total centroamericano) cuya localización sólo debe responder a lo que resulte de los estudios y negociaciones de los cinco gobiernos en conjunto.^{1/}

^{1/} Véase el "Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración", suscrito en Tegucigalpa, Honduras, el 10 de junio de 1950.

La unificación constituiría un primer paso importante hacia la coordinación y armonización del tratamiento fiscal a la industria en toda el área.^{2/} Se derivarían considerables ventajas de carácter práctico para los gobiernos de la preparación conjunta del personal técnico, y, en cierta medida, de la utilización combinada de dicho personal para la administración de un régimen de concesiones fiscales uniforme (véase el capítulo IV, secciones 1, b) y 3, b). Por último debe considerarse asimismo importantísima la oportunidad que el proceso de unificación ofrece en sí para revisar las leyes y prácticas existentes a la luz de la experiencia de los países del área, y para su ajuste posterior en forma conjunta a las necesidades y condiciones cambiantes.

2. Alcance y forma de la unificación

Para los propósitos que acaban de señalarse no es necesario que las leyes de los cinco países sean absolutamente idénticas en cada uno de ellos.

Como el propósito fundamental consiste en unificar los beneficios que otorguen a industrias determinadas, sólo las disposiciones directamente tendientes a ello requerirían de unificación. Es decir, la unificación tendría que referirse a las disposiciones sustantivas que difieren en alcance de la ley (ramas de las industrias objeto de la misma, capítulo II, sección 1); a los requisitos para la calificación (capítulo II, sección 2); a los tipos de franquicias otorgables (capítulo III, sección 3); y a las normas a seguir para determinar su otorgamiento a las empresas calificadas (capítulo III, secciones 1 y 2).

Si, como se recomienda, el otorgamiento de concesiones se basa en el valor económico y en las necesidades de la empresa, también será necesario que la interpretación de lo que se entienda por ese valor y esas necesidades sean uniformes. Para ello sería preciso ponerse de acuerdo en las normas en que se apoyarán las decisiones; esto es sobre los datos que deben figurar en la solicitud y sobre la naturaleza y el alcance del análisis económico y técnico.

^{2/} Véase "Políticas gubernamentales que afectan la inversión extranjera privada en un Mercado Regional Latinoamericano". (Doc. de las Naciones Unidas E/CN.12/C.1/12 y Add. 1) Págs. 3 y siguientes.

Esta uniformidad quedaría garantizada en la medida en que pueda lograrse que los funcionarios responsables pudieran reunirse para estudiar y solucionar estos problemas y en la medida en que pudiera prepararse en conjunto el personal técnico (capítulo IV, sección 1,b),ii)). Por último, habría que pensar en integrar el régimen uniforme de incentivos fiscales con los demás mecanismos que existen para la programación y el fomento industrial en el ámbito regional. De esta manera se evitaría, además, que los incentivos fiscales fomentaran la multiplicación de inversiones indeseables en la misma industria en diferentes países (capítulo III, sección 2).

No se requiere la uniformidad en otros elementos del régimen de incentivos fiscales como, por ejemplo, en la elección de las oficinas nacionales encargadas de la aplicación de ley —asunto de orden político—; en el establecimiento de un comité consultivo (capítulo IV, sección 2 a); ni en los procedimientos a seguir para la presentación de solicitudes y publicación de los acuerdos de concesión. Convendría, sin embargo, mantener cierta uniformidad con respecto al contenido de los acuerdos, a la vigilancia sobre su ejecución y a la publicación de solicitudes, acuerdos e informes generales anuales (capítulo IV, sección 3,b)). Dicha publicidad sería también útil para la programación industrial regional.

El esquema de ley uniforme, que se presenta en el Anexo, sigue las recomendaciones que se hacen en este informe para reformar la parte que interesa de las leyes nacionales existentes. La unificación no puede efectuarse de hecho, evidentemente, por medio de un régimen "ideal" enteramente nuevo, sino partiendo de las leyes nacionales que existen y teniendo en cuenta el marco institucional en que operan.

Las disposiciones uniformes que los gobiernos llegaran a acordar podrían incorporarse tal vez en un tratado multilateral que permitiría asegurar el mantenimiento del régimen uniforme, sin modificaciones o adiciones unilaterales de ninguno de los países miembros durante el período de su vigencia. Dicho tratado debería incluir también disposiciones para la coordinación de los regímenes uniformes de incentivos fiscales nacionales. Sin esa coordinación, resultaría difícil para la administración y para los industriales de un país

/mantenerse al

mantenerse al corriente de lo que sucediera en los demás. Todos tendrían la seguridad, gracias a esa coordinación, de que la interpretación y administración diaria de las leyes uniformes se llevaba a cabo de una manera efectivamente uniforme, hasta donde puede ser posible, entre todos los países mientras permaneciera en vigencia el tratado.

El artículo XIX del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que prevé la unificación de los incentivos fiscales en la región, dispone que el Consejo Ejecutivo se hará cargo de dicha coordinación.^{3/} Las funciones del Consejo Ejecutivo a este respecto, por consiguiente, deberían especificarse en el tratado sobre la unificación de los incentivos fiscales. La Secretaría de dicho Consejo Ejecutivo debería recibir a título informativo copia de todos los documentos e informes que exijan las disposiciones uniformes. Y lo que es más importante, cuantos proyectos de resolución de los gobiernos se propusieran bajo las leyes de incentivos fiscales deberían comunicarse a esa Secretaría, que tendría así la posibilidad de verificar su concordancia con los requisitos de las disposiciones uniformes de la ley. La verificación de la Secretaría tendría especial importancia en lo que se refiere a la clasificación propuesta para la empresa solicitante y a las concesiones que se tuviera el propósito de adjudicarle, pero debería tener también por objeto examinar las decisiones que se tomaran sobre la posible suspensión o cancelación de las concesiones o sanciones menores, en los casos de incumplimiento de los acuerdos.

El examen podría limitarse inicialmente a comprobar los acuerdos propuestos desde un punto de vista legal como, por ejemplo, la correspondencia que debe existir entre las concesiones propuestas y la categoría en que se hubiera clasificado la empresa. Pero, como ya se ha dicho, una

^{3/} El artículo XIX dice textualmente "Los Estados contratantes, con vista a establecer estímulos fiscales uniformes al desarrollo industrial, convienen en alcanzar en el menor plazo posible una equiparación razonable de las leyes y disposiciones vigentes sobre esta materia. Con tal fin suscribirán en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de la entrada en vigencia de este Tratado, un protocolo especial en el que se estipulen el monto y tipo de las exenciones, los plazos de las mismas, las condiciones en que serán otorgadas, los sistemas de clasificación industrial y las normas y procedimientos de aplicación. La coordinación en la aplicación de los incentivos fiscales al desarrollo industrial estará a cargo del Consejo Ejecutivo".

aplicación realmente uniforme de estas leyes depende esencialmente de que sea uniforme la norma en que se apoyen las decisiones en los distintos países, es decir, de que exista una coordinación efectiva del análisis económico y técnico de las características y del valor del proyecto industrial. Es de esperar, por esto, que la Secretaría del Consejo Ejecutivo pueda asegurar dicha coordinación, con el tiempo, mediante la preparación de normas detalladas que sirvan de guía a los organismos técnicos nacionales, y cuando cuente además con un equipo de expertos que podrían utilizar también las administraciones de los respectivos países.

Finalmente en vista de la recomendación anterior de que las leyes nacionales contengan disposiciones que hagan posible su revisión periódica para que los regímenes de concesiones se ajusten a los cambios importantes que vayan surgiendo en las condiciones económicas (capítulo I), debería considerarse una disposición de ese carácter en el tratado multilateral.

3. Situación de los países menos industrializados

La equiparación de los incentivos fiscales que tiende a evitar una localización indebida de industrias nuevas en la zona de libre comercio centroamericana puede ser considerada como un inconveniente por los países menos industrializados de la región, que piensan en la posibilidad de manejar las concesiones fiscales precisamente para compensar, por lo menos en parte, la desventaja relativa de su situación económica. Esa interpretación es errónea. Porque si no se llegase a la unificación por medio de un tratado, ningún país de los menos desarrollados puede considerarse reservada la exclusiva de la concesión de los incentivos máximos. De hecho, la limitación mayor de sus recursos fiscales podría significar más un hándicap que una ventaja en una carrera de concesiones. La situación especial en que se hallan estos países sólo puede quedar protegida, precisamente, dentro de un régimen uniforme que en forma automática previera mayores concesiones para ellos, por esa circunstancia.

Es necesario explicar claramente que la equiparación implica la concesión de iguales beneficios fiscales a todas las empresas que se encuentren en iguales condiciones y que estas condiciones no sólo dependen de las características de la propuesta inversión, sino también del avance industrial existente

/en el país

en el país —el área, o la rama de la industria— donde la inversión haya de hacerse. En la medida en que estas condiciones básicas difieran, habrán de diferir las concesiones otorgadas para que el valor de los incentivos pueda ser uniforme.

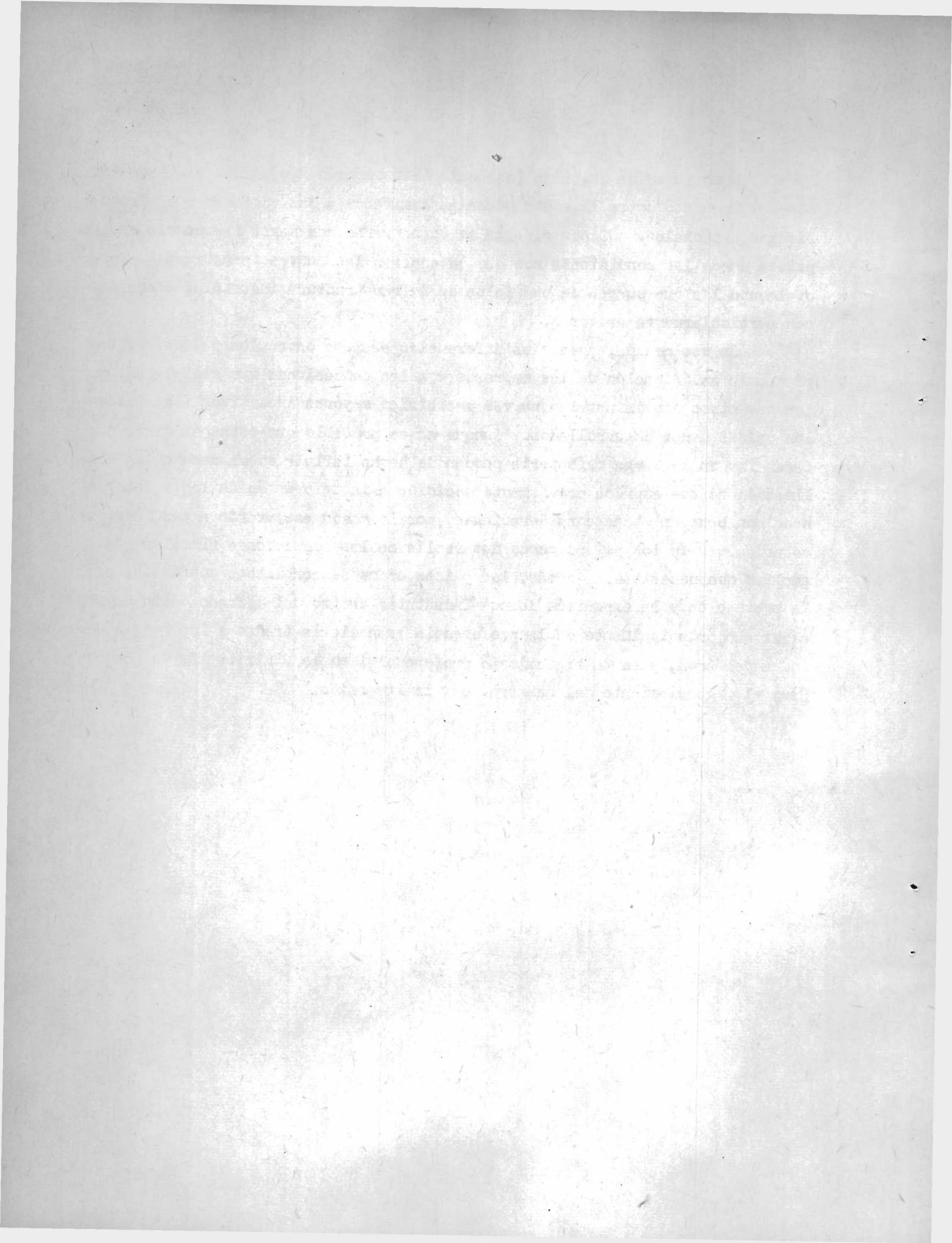
Tampoco quiere decir lo expresado que las diferencias que existen en los distintos factores de costo de producción puedan ser tenidas en cuenta. Estas diferencias tienen que existir entre todos los países miembros y corresponden a diferencias de nivel de una serie de factores, como sueldos y salarios, productividad de la mano de obra, cargas de seguridad social, tasas de interés, disponibilidad de materias primas, combustible y transportes, gravámenes tributarios no eliminados por las concesiones fiscales (o la carga tributaria total una vez concluidas las mismas), etc. No existe manera de ajustar las concesiones fiscales para que puedan compensar esas diferencias, en especial porque no todas operan en la misma dirección; los sueldos y salarios y los impuestos pueden ser más altos en un país y los costos de transporte y las cargas por intereses, mayores en otro, por ejemplo. Análogamente, algunos factores de costo son probablemente mayores en los países menos industrializados mientras la carga tributaria y la disponibilidad de ciertas materias primas pueden ser más favorables.

Las diferencias básicas que se relacionan directamente con el estado de industrialización de cada país se pueden tener en cuenta sin que se requiera para ello basarse en normas diferentes para diferentes países; por el contrario, es más fácil alcanzar cierta nivelación mediante disposiciones y normas uniformes aplicándolas a esas situaciones disparejas y ello puede hacerse precisamente por el tipo de las normas de que aquí se trata. Así por ejemplo, una misma empresa proyectada recibirá concesiones fiscales más amplias en un país donde su actividad sea nueva que en uno donde no lo sea; las concesiones serían iguales en cambio en dos países donde la industria en cuestión se encontrara en el mismo grado de desarrollo. Análogamente, un proyecto industrial puede considerarse como una contribución importante para el desarrollo económico en un país —y ser objeto de sustanciales concesiones fiscales— mientras en otro, de estructura industrial más avanzada, su contribución puede no considerarse de importancia suficiente para merecer concesión fiscal de ninguna especie.

/Como ya se

Como ya se ha sugerido (capítulo III, sección 3,a),ii), las exenciones del impuesto sobre la renta deberían limitarse a las empresas que afrontan riesgos especiales. Dichos riesgos se encontrarán con mayor frecuencia en los países donde las condiciones con que se encaran las nuevas industrias —especialmente las que surgen de una falta de infraestructura industrial adecuada— son particularmente gravosas.

En esa medida, pues, las diferencias básicas entre los países afectarían a la calificación de las empresas y a las concesiones que recibieran, y por eso mismo las industrias nuevas recibirían mayores incentivos fiscales en los países menos desarrollados. Aunque no es probable que estas ni otras diferencias en la carga tributaria puedan de hecho influir en el cambio de localización de una empresa previamente decidida a instalarse en un lugar determinado con base en otras consideraciones, por lo menos asegurarán a las fábricas establecidas en los países menos desarrollados las concesiones fiscales más amplias que necesitan. Además, los países menos desarrollados confiarán, para la protección y la expansión de sus industrias dentro del mercado común centro americano, principalmente en la preferencia arancelaria frente a los países de fuera del área, y en un tratamiento preferencial en la distribución de fondos para el financiamiento del desarrollo y la inversión.



Cuadros I a VII

/Cuadro I

Cuadro I

LISTA DE LAS LEYES DE FOMENTO INDUSTRIAL Y SUS REGLAMENTOS

Parte A: Leyes generales

Leyes de fomento y sus reglamentos	Número de Decreto	Fecha de firma por el Ejecutivo	Lugar y fecha de publicación	Observaciones
Costa Rica				
<u>Ley y reglamentos vigentes</u>				
Ley de Protección y Fomento Industrial	2426	3 de septiembre de 1959	La Gaceta, septiembre 9, 1959, entró en vigencia el mismo día	
Reglamento de Ley No.2426	3	7 de abril de 1960	La Gaceta, 14 de abril de 1960, entró en vigencia el mismo día	Nota: Una versión corregida, se publicó en La Gaceta el 24 de abril de 1960
<u>Ley y reglamentos anteriores</u>	36	21 de diciembre de 1940	La Gaceta, 25 de diciembre de 1940	Enmendada por la Ley N°461 del 23 de agosto de 1946 y también por el Decreto-ley No.502 de 26 de abril de 1949; por la ley N° 1651 de 29 de septiembre 1953.
Reglamento N° 2 del 17 de febrero de 1941.				
El Salvador				
<u>Ley vigente a/</u>				
Ley de Fomento Industrial	64	18 de junio de 1961	Diario Oficial del 20 de enero de 1961. Entró en vigencia el 28 de enero de 1961	
<u>Ley anterior</u>	661	22 de mayo de 1952	Diario Oficial 30 de mayo de 1952	Enmendada por el Decreto N° 1719 del 7 de enero de 1955 y por el Decreto N°2058 de 16 de febrero de 1956

a/ El informe se elaboró antes de la promulgación de esta ley por lo que no es objeto de comentario en el texto.

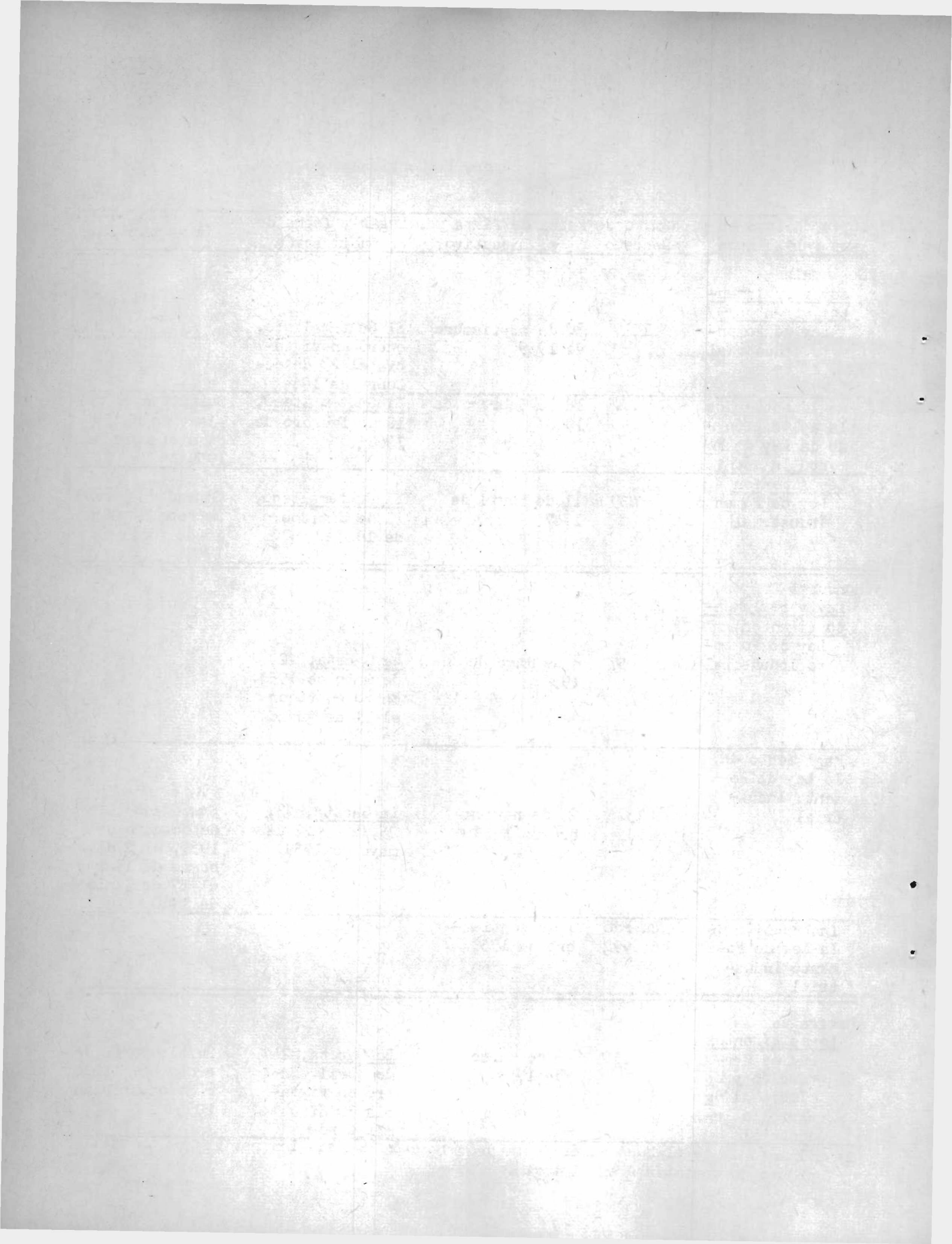
/Guatemala

Cuadro I (Continuación)

Leyes de fomento y sus reglamentos	Número de Decreto	Fecha de firma por el Ejecutivo	Lugar y fecha de publicación	Observaciones
Guatemala				
<u>Ley y reglamentos vigentes a/</u> Ley de Fomento Industrial	1317	30 de septiembre de 1959	<u>El Guatemalteco</u> , entró en vigencia el 23 de octubre de 1959	
Reglamento para la aplicación de la Ley de Fomento Industrial	...	18 de febrero de 1960	<u>El Guatemalteco</u> , 18 de febrero de 1960	Sustituye al reglamento de 29 de diciembre de 1959
<u>Ley anterior</u> Ley de Fomento Industrial	459	11 de abril de 1947	<u>El Guatemalteco</u> , 11 de diciembre de 1947	Enmendada por el Decreto N° 885, 25 de abril de 1952
Honduras				
<u>Ley y reglamento vigentes</u> Ley de Fomento Industrial	57	6 de mayo de 1958	<u>La Gaceta</u> , 22 de mayo de 1958. Entró en vigor el 11 de junio de 1958	
Reglamento de la Ley de Fomento Industrial	1325	25 de noviembre de 1958	<u>La Gaceta</u> , 23, 25, 26 y 27 de mayo de 1959	Enmendado al 5 de octubre de 1959, el 2 de febrero de 1960 y el 17 de junio de 1960
Instructivo de la Ley de Fomento Industrial	Acuerdo No. 992	1 de septiembre de 1958		
Nicaragua				
<u>Leyes vigentes</u> Ley de Protección y Estímulo al Desarrollo Industrial	317	20 de marzo de 1958	<u>La Gaceta</u> , 24 de abril. Entró en vigencia 30 días más tarde	Sustituye al Decreto No. 11 del 6 de octubre de 1955

a/ El informe se elaboró antes de la promulgación de esta Ley por lo que no es objeto de comentario en el texto.

/Ley sobre



Cuadro I (Continuación)

Leyes de fomento y sus reglamentos	Número de Decreto	Fecha de firma por el Ejecutivo	Lugar y fecha de publicación	Observaciones
Ley sobre inversiones extranjeras		26 de abril de 1955	La Gaceta de 10 de marzo de 1955	

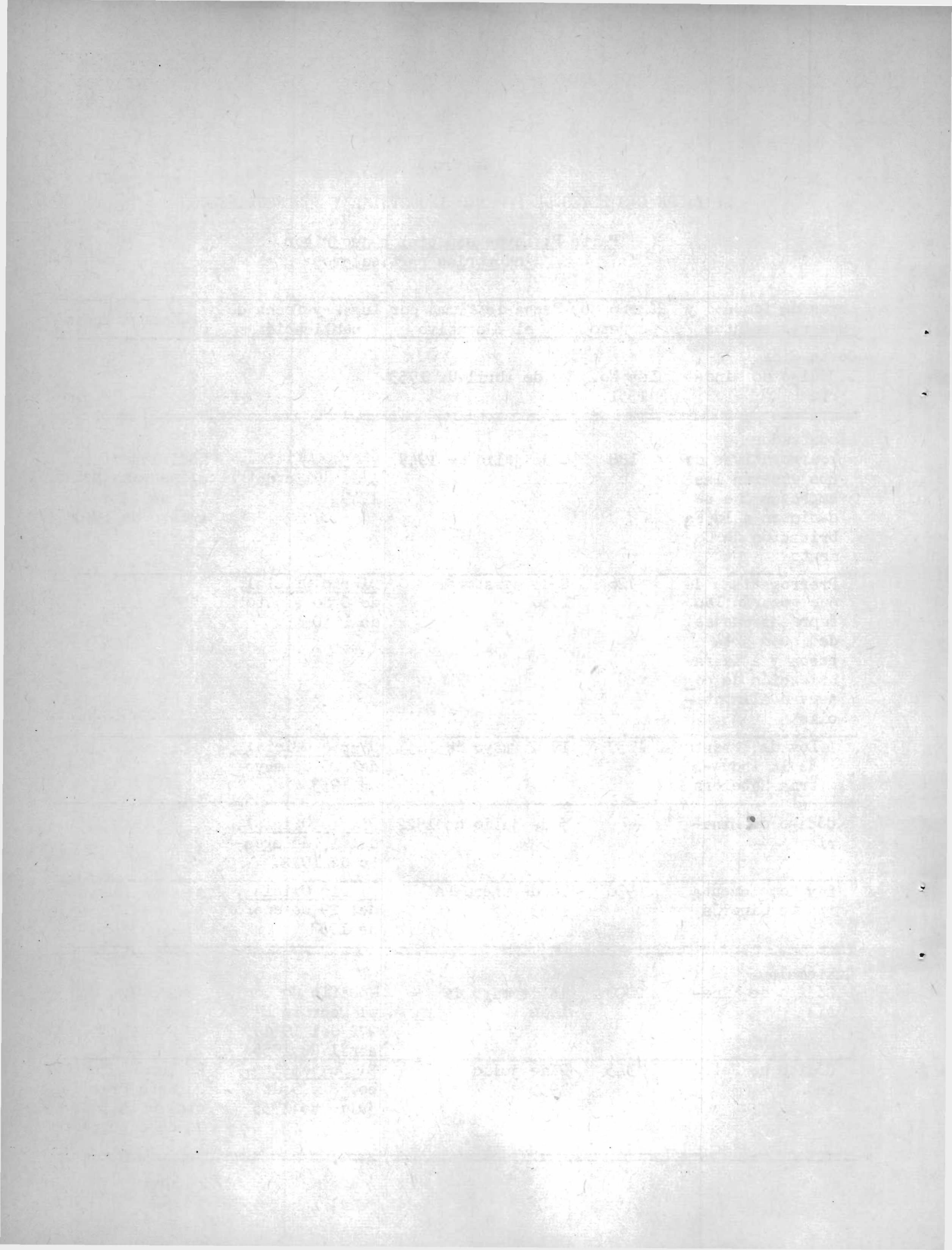
/Parte B:

Cuadro I

LISTA DE LAS LEYES DE FOMENTO INDUSTRIAL Y SUS REGLAMENTOS

Parte B: Leyes especiales que rigen
industrias particulares

Leyes de fomento y sus reglamentos	Número de Decreto	Fecha de firma por el Ejecutivo	Lugar y fecha de publicación	Observaciones
Costa Rica Código de Minería	Ley No. 1551	20 de abril de 1953		
El Salvador Prerrogativas de que gozarán las empresas que se dediquen a la fabricación de Cemento	188	4 de julio de 1949	Diario Oficial, 5 de julio de 1949	Modificado por el Decreto N° 727 del 8 de agosto de 1950
Prerrogativas de que gozarán las empresas que se dediquen a la pesca y a la fabricación de conservas alimenticias	726	8 de agosto de 1950	Diario Oficial, de 8 de agosto de 1950	
Ley de Fomento de la Industria Hotelera	1039	19 de mayo de 1953	Diario Oficial, del 29 de mayo de 1953	
Código de Minería		5 de julio de 1922	Diario Oficial, del 17 de agosto de 1922	
Ley Complementaria de Minería	930	16 de enero de 1953	Diario Oficial, del 29 de enero de 1953	
Guatemala Código de Minería	2000	14 de mayo de 1934		Modificado por el Decreto N° 272 del 19 de abril de 1955
Código de Petróleo	345	7 de julio de 1955	El Guatemalteco, 8 y 9 de julio de 1955	Reglamentado por Decreto Presidencial No.445 de 24 de octubre de 1955



Cuadro I (Conclusión)

Leyes de fomento y sus reglamentos	Número de Decreto	Fecha de firma por el Ejecutivo	Lugar y fecha de publicación	Observaciones
Honduras				
Código de Minería	64	15 de febrero de 1937		
Ley de Petróleo		27 de febrero de 1954		
Ley de Concesiones	88	11 de marzo de 1948		
Nicaragua				
Ley General sobre Explotación de las Riquezas Naturales	316	20 de marzo de 1958		
Ley Especial sobre Explotación y Explotación de Petróleo	372	2 de diciembre de 1956		

1000

1000

1000

1000

1000

Cuadro II

CENTROAMERICA: INGRESOS TRIBUTARIOS EN AÑOS SELECCIONADOS

A. En millones de unidades monetarias nacionales

País y año	Impuestos sobre la renta y la propiedad	Derechos de exportación	Impuestos a la importación	Otros impuestos indirectos	Total
Costa Rica					
1947	6.5	1.9	45.5	7.3	61.2
1954	40.5	12.4	126.9	35.5	215.3
1958	57.3	18.2	173.8	35.4	284.7
1959 ^{a/}	63.3	16.7	185.0	41.6	306.6
El Salvador					
1947	4.8	7.2	24.5	13.4	49.9
1954	23.7	46.2	53.5	33.5	156.9
1957	20.9	54.6	63.1	37.0	175.6
1959 ^{a/}	23.2	21.4	57.6	34.4	136.6
Guatemala					
1947-48	3.1	2.4	13.1	12.0	30.6
1953-54	3.8	10.9	20.8	26.0	61.5
1957-58	7.0	11.7	29.5	35.7	83.9
Honduras					
1946-47	0.4	0.5	11.3	7.0	19.2
1953-54	9.1	1.2	22.6	10.1	43.0
1957 ^{b/}	14.8	3.0	31.1	19.4	68.3
Nicaragua					
1946-47	1.9	1.5	29.3	16.5	49.2
1953-54	12.5	8.5	98.9	40.8	160.7
1957-58	23.6	33.1	125.9	51.3	233.9

Fuentes: Naciones Unidas: Statistical Yearbook, 1959 (Publicación No. 1959, XVII.1); BIRF The Economic Development of Nicaragua, John Hopkins Press, Baltimore, 1953; Honduras, Dirección de Estadística: Boletín de Estadística, 1958.

^{a/} Estimaciones presupuestarias

^{b/} Resultados provisionales

/Costa Rica

Cuadro II (Continuación)

B. En porcentajes del total.

País y año	Impuestos sobre la renta y la propiedad	Derechos de exportación	Impuestos a la importación	Otros impuestos indirectos	Total
Costa Rica					
1947	10.6	3.1	74.3	11.9	100.0
1954	18.8	5.7	58.9	16.5	100.0
1958	20.1	6.4	61.0	12.4	100.0
1959 <u>a/</u>	20.6	5.4	60.3	13.6	100.0
El Salvador					
1947	9.6	14.4	49.0	26.8	100.0
1954	15.1	29.4	34.1	21.3	100.0
1957	11.9	31.1	35.9	21.1	100.0
1959 <u>a/</u>	17.0	15.7	42.2	25.2	100.0
Guatemala					
1947-48	10.1	7.8	42.8	39.2	100.0
1953-54	6.2	17.7	33.8	42.3	100.0
1957-58	8.3	13.9	35.2	42.6	100.0
Honduras					
1946-47	2.1	2.6	58.9	36.5	100.0
1953-54	21.2	2.8	52.6	23.5	100.0
1957 <u>b/</u>	21.7	4.4	45.5	28.4	100.0
Nicaragua					
1946-47	3.9	3.0	60.0	33.1	100.0
1953-54	7.8	5.3	61.6	25.4	100.0
1957-58	10.1	14.2	53.9	21.9	100.0

Fuentes: Naciones Unidas: Statistical Yearbook, 1959 (Publicación No.1959, XVII.1);

BIRF The Economic Development of Nicaragua, John Hopkins Press, Baltimore, 1953; Honduras, Dirección de Estadística: Boletín de Estadística, 1958.

a/ Estimaciones presupuestarias

b/ Resultados provisionales

Cuadro III

CENTROAMERICA: SINOPSIS DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y LAS UTILIDADES ^{a/}

País	Tasas del impuesto	Ganancias de capital	Dividendos de las sociedades nacionales	Exenciones básicas ^{k/}			Deducciones por concepto de re-inversiones	Transferencia de pérdidas
				1) Para el contribuyente	2) Para la esposa del contribuyente	3) Para cada uno de los demás dependientes		
Guatemala ^{b/}	a) 5-43% (Art.17) ^{g/} b) 1-43% (Art.2) ^{h/}	a) Totalmente incluidas en la renta gravable (Art. 5) b) No incluidas en la renta gravable ^{n/} (Art. 1)	No incluidos en la renta gravable si se pagan de las utilidades gravables a) Art. 16 b) Art. 1	a) 500 Por cada empresa (Art. 17) b) 250 Por cada semestre (Art. 2)		Ninguna	Ninguna	
El Salvador ^{e/}	a) 3-44% b) 2 1/2 y 5% c) 20% (Art. 10) ^{i/}	No incluidas en la renta gravable ^{l/n/} (Art. 7)	Incluidos en la renta gravable (Art. 6)	1) 6 000 2) - 3) 500 Por cada hijo a partir del cuarto (Art. 25) ^{m/}		Deducción total, sólo para las compañías, de las utilidades del ejercicio corriente reinvertidas en la creación de nueva capacidad productiva en el país (Art. 24) ^{o/}	Ninguna	
Honduras ^{d/}	3-30% ^{j/} (Art. 16)	Totalmente incluidas en la renta gravable (Art. 9)	No incluidos en la renta gravable (Art. 18)	1) 1 200 (Art. 12) 2) 600 ^{m/} 3) 600		Ninguna	Ninguna	

/Nicaragua

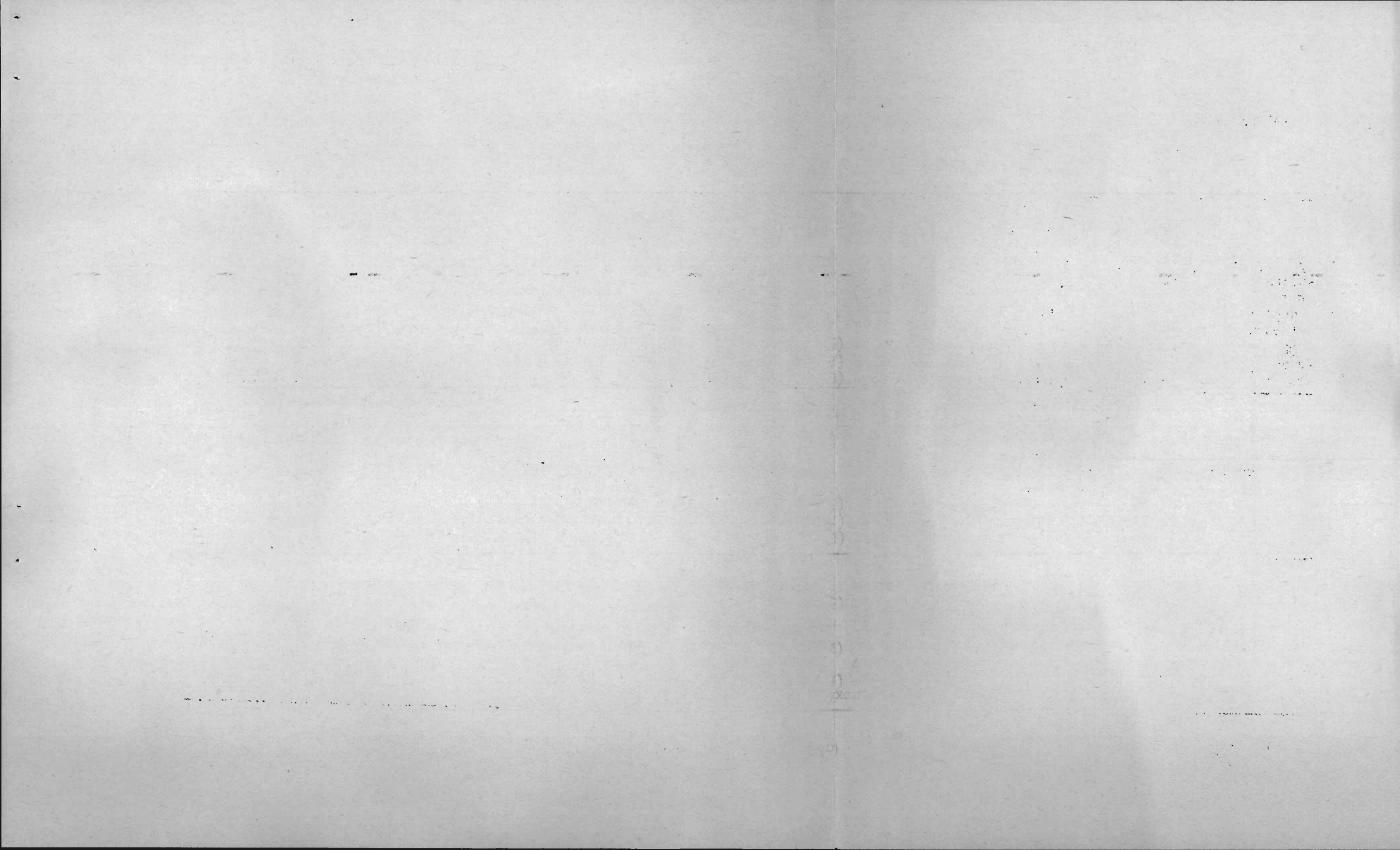
QTY
TO
BY
FR
ON
E
OF
BY
NOT

ONE

Cuadro III (Continuación)

País	Tasas del impuesto	Ganancias de capital	Dividendos de las sociedades nacionales	Exenciones básicas ^{k/}			Transferencias de pérdidas	
				1) Para el contribuyente	2) Para la esposa del contribuyente	3) Para cada uno de los demás dependientes		
Nicaragua ^{e/}	4-30% ^{j/} (Art. 21)	Sólo incluidas si se realizan de operaciones comerciales de la empresa (Art. 11) ^{n/}	No incluidos en la renta gravable (Art. 4, Reglamento)	1) 20 000 (Art.19)	2) 2 000 ^{m/}	3) 1 000	Deducción total de las utilidades del ejercicio corriente reinvertidas en nueva capacidad productiva, previa aprobación del Ministro (Art.15) ^{ll/}	Ninguna
Costa Rica ^{f/}	1-30% ^{j/} (Art. 14)	Sólo incluidos si se realizan operaciones comerciales o fraccionamientos de bienes raíces (Art. 7)	No incluidos en la renta gravable (Art. 15)	1) 5 000	2) 2 000	3) 1 500 por hijo 1 000 por otros dependientes (Art.13) ^{m/}	Deducción hasta de 100 000 colones anuales por concepto de las reinversiones en bienes de capital, pero no más de 50 por ciento de las utilidades del año en curso (Arts. 8 y 12) ^{o/}	Las pérdidas de un año pueden deducirse, a razón de 20 por ciento anual, de las utilidades de cada uno de los cinco años siguientes (Arts.8,13) ^{o/}

/Nota:



Cuadro III (Conclusión)

E/CN.12/CCE/235
TAO/LAT/29
pág. 107

Nota: De no indicarse otra cosa, los números de los artículos se refieren a los de las leyes del impuesto sobre la renta de cada país.

- a/ Para un análisis de estos impuestos, véase: Naciones Unidas : La política tributaria y el desarrollo económico en Centroamérica, (1957, II.G.9) Capítulo IV.
- b/ a) Ley del Impuesto sobre Utilidades de las Empresas Lucrativas, Decreto No. 2099 de 27 de mayo de 1938, (Gaceta Oficial del 4 de junio de 1938), y sus enmiendas; Reglamento: Decreto No. 2191 del 10 de febrero de 1939, Gaceta Oficial del 17 de febrero de 1939;
b) Decreto Presidencial No.174 sobre Ingresos y beneficios de Capital, del 13 de diciembre de 1954, (Gaceta Oficial del 14 de diciembre de 1954)
- c/ Ley del Impuesto sobre la Renta, Decreto Legislativo No. 520 del 10 de diciembre de 1951, Gaceta Oficial del 17 de diciembre de 1951) y sus enmiendas. Reglamento: Decreto No. 81 del 5 de mayo de 1951, Gaceta Oficial del 16 de mayo de 1952.
- d/ Ley del Impuesto sobre la Renta, Decreto-Ley No. 73 del 31 de marzo de 1955.
- e/ Ley Creadora del Impuesto sobre la Renta, Decreto Legislativo No. 55 del 16 de diciembre de 1952, y sus enmiendas. Reglamento del 10 de marzo de 1953.
- f/ Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley No. 837 del 20 de diciembre de 1946 y sus enmiendas. Reglamento: Decreto No. 36 del 23 de diciembre de 1954.
- g/ Aplicable a utilidades de empresas (individuales, colectivas o sociedades anónimas) con capital mayor de 2 500 quetzales.
- h/ Aplicable a las ganancias de capital que no sean dividendos de compañías nacionales.
- i/ Estas tres escalas de tasas son aplicables a la renta de: a) personas residentes (incluyendo dividendos); b) compañías residentes; c) personas y compañías no residentes.
- j/ Estas tasas son aplicables tanto a la renta de individuos como de sociedades.
- k/ Cantidades en moneda nacional.
- l/ Art. 7 anuncia el propósito de establecer un impuesto separado sobre ganancias de capital, todavía no establecido.
- m/ Estas exenciones solo benefician a los contribuyentes individuales.
- n/ Las transferencias de bienes raíces están sujetas a un impuesto separado que sólo grava sin embargo el valor total de las ventas y no la plusvalía (es decir, el exceso de valor de la venta sobre el de la compra).
- o/ Este privilegio solo se concede a empresas industriales y --en Nicaragua y Honduras-- también a empresas agrícolas.

/Cuadro IV

Cuadro IV

ACTIVIDADES INDUSTRIALES SUSCEPTIBLES DE CALIFICACION BAJO LAS LEYES
CENTROAMERICANAS DE FOMENTO INDUSTRIAL

Costa Rica

a) Ley de 1940, derogada

Todas las industrias nuevas que a juicio de los Ministros de Agricultura e Industria y de Economía y Hacienda puedan beneficiar la economía nacional (Art. 2), que --salvo una excepción-- utilicen por lo me- nos un 75 por ciento de materias primas nacionales y --después del pri- mer año de operación-- empleen por lo menos un 90 por ciento de mano de obra nacional (Art. 4).

b) Nueva Ley de Protección y Desarrollo Industrial, de 1959

Industrias manufactureras y de servicios, siempre que satisfaga en al- to grado los requerimientos del desarrollo económico determinados en la Ley (Art. 2 y 17).

El Salvador

a) Industrias de transformación que produzcan artículos que satisfagan las necesidades básicas de la población o de utilidad e importancia económica para el país, siempre que la producción actual sea inadecua- da en cantidad o técnica, o que los artículos constituyan importantes productos de exportación.

b) Plantas de montaje, ensamble y reparación que proporcionen empleo en cantidad importante.

/Guatemala

Cuadro IV (Continuación)

Guatemala

- a) Industrias que faciliten la más efectiva utilización de los recursos internos y que puedan abastecer económicamente el mercado nacional y los extranjeros (Art. 1)
- b) Plantas de montaje, ensamble y reparación que proporcionen empleo en cantidad importante,
Siempre que las industrias comprendidas en a) y b) satisfagan los requisitos mínimos de la ley en lo que se refiere a la participación de capital nacional.

Honduras

Empresas que combinen factores de la producción de acuerdo con un procedimiento tecnológico determinado, para producir bienes o servicios que contribuyan a mejorar el nivel de vida (Art. 7); especialmente aquéllas industrias que:

- a) Satisfagan las necesidades básicas de la población;
- b) Produzcan nuevos artículos para el consumo interno;
- c) Aumenten las exportaciones o sustituyan considerablemente las importaciones;
- d) Sustituyan importaciones usando principalmente materias primas importadas, cuando el valor agregado en el proceso industrial sea de importancia por su volumen total o por el valor porcentual agregado en el producto;
- e) Mejoren la calidad de los productos existentes por medio de nuevas técnicas o de maquinaria moderna;
- f) Produzcan artículos que se estén produciendo en el país, pero lo hagan a escala industrial;
- g) Produzcan artículos con materias primas o artículos semi-manufacturados importados, a través de un proceso de elaboración, ensamble, montaje, envase o acabado, siempre que aseguren ocupación a un elevado número de trabajadores;
- h) Presten servicios de consulta, asesoramiento técnico, promoción, financiamiento, o cualquier otro servicio económico importante a las empresas industriales.

/i) Proporcionen

Cuadro IV (Continuación)

- i) Proporcionen empleo permanente bien remunerado a un elevado número de trabajadores;

Siempre que dichas industrias utilicen un mínimo de 40 por ciento de recursos nacionales (Reglamento, Art. 21, C. 1)

Nicaragua

Las plantas industriales que utilicen maquinaria y equipo para producir artículos en escala razonablemente económica y competitiva dentro de las condiciones centroamericanas (Art. 5) y que, además:

- a) Satisfagan las necesidades de productos básicos de la población, siempre que mejoren su calidad o disminuyan su precio;
- b) Aumenten las exportaciones;
- c) Mejoren los procesos de elaboración exigidos para los artículos de exportación;
- d) Sustituyan considerablemente las importaciones gracias al procesamiento de materias primas nacionales;
- e) Sustituyan las importaciones mediante el empleo parcial o exclusivo de materias primas importadas, siempre que el valor agregado sea sustancial en términos absolutos o relativos;
- f) Proporcionen empleo continuo bien remunerado (Art. 6).

CLASIFICACION DE LAS

Ley (1)	1 ^a . categoría (2)	2 ^a . categoría (3)	3 ^a . categoría (4)
Costa Rica Ley de 1940	"Industrias total- mente nuevas": que pueden beneficiar la economía nacio- nal (Art.2)	-----	-----
Costa Rica Ley de 1959	En vez de clasifi- caciones fijas, los tipos y plazos de concepciones se de- terminan a base de 7 factores econó- micos (Art.17), en- tre los cuales tie- ne asignada princi- pal importancia la utilización de ma- teriales naciona- les (Art.19)	Véase Primera ca- tegoría (Art.17)	Véase Primera ca- tegoría (Art.17)
El Salvador	"Industrias nece- sarias" producen artículos que sa- tisfacen las nece- sidades fundamen- tales de la pobla- ción (Art.2)	"Industrias conve- nientes" producen artículos que son útiles y económi- camente importan- tes para el país, que no correspon- den a la 1 ^a . cate- ría; incluyen tam- bién plantas de ensamble, repara- ción, etc., que proporcionan em- pleo a un número considerable de personas (Art.2)	

V

EMPRESAS CALIFICADAS

Ind. nuevas (5)	Ind. establecidas (6)	Aplicación (7)	Ley (8)
<u>"Industrias totalmente nuevas"</u> : (Art.2)	-----	De acuerdo con el juicio de los Ministros de Agricultura e Industrias y de Economía y Hacienda(Art.2)	Costa Rica Ley de 1940
<u>"Industrias nuevas"</u> : producen nuevos artículos o aquéllos cuya producción nacional abastece menos del 10 por ciento del consumo interno (Art.16)	<u>"Industrias establecidas"</u> : las no incluidas en "Industrias nuevas" (Art.16)	Ministro de Agricultura e Industria, previa recomendación de la Comisión Consultiva y de Coordinación para el Fomento Industrial (Art.25)	Costa Rica Ley de 1959
<u>"Industrias de iniciación"</u> : producen nuevos artículos que en la actualidad se obtienen por métodos de baja eficiencia y en cantidad insuficiente para el consumo nacional(Art.1,a)	<u>"Industrias de incremento"</u> producen artículos en cantidad insuficiente para el consumo nacional; o que pueden constituir importantes rubros para la exportación o que mejorarán los sistemas actuales de baja eficiencia(Art.1,b)	Ministro de Economía con el asesoramiento del Ministro de Hacienda (Art.9)	El Salvador

/Cuadro V (cont.)

Cuadro V

Ley	1 ^a . categoría	2 ^a . categoría	3 ^a . categoría
(1)	(2)	(3)	(4)
			<u>"Industrias de transformación"</u> : producen art. con una combinación de recursos naturales nacionales y extranjeros, o si usan recursos extranjeros solamente combinan materias primas maquinaria y trabajo. Se excluyen los simples procesos de empaque (Art.2,2); se incluyen ensambles, etc. que proporcionan empleo considerable (Art.11). Esta categoría está además dividida en 4 subcategorías según utilicen: a) más del 80% de materias primas nacionales (Art. 6,a); del 40 al 80% (Art.6,c); menos del 40% (Art.6,d) o cuando usen pequeña proporción de materias primas nacionales, pero proporcionen empleo sustancial (Art.6,b)
Guatemala	<u>"Industrias integrales"</u> : producen artículos exclusivamente con recursos naturales nacionales: <u>"Industrias integrales fundamentales"</u> : producen artículos de importancia esencial para la subsistencia de la población (Art.2,1,a)	<u>"Industrias integrales convenientes"</u> : no esenciales, pero contribuyen a la comodidad y el lujo. (Art.2,1,b)	
Honduras	<u>"Industrias básicas"</u> : producen materias primas, productos semielaborados y terminados o servicios, indispensables para el establecimiento o desarrollo de la industria, o benefician la balanza de pagos (Art.10)	<u>"Industrias necesarias"</u> : producen artículos o brindan servicios directamente, satisfaciendo las necesidades básicas de la población o elevando el nivel del empleo (Art. 11)	<u>"Industrias convenientes"</u> : producen artículos o brindan servicios no incluidos en las otras categorías (Art.12)

(continuación)

<u>Ind. nuevas</u>	<u>Ind. establecidas</u>	<u>Aplicación</u>	<u>Ley</u>
(5)	(6)	(7)	(8)

<p>"Industrias nuevas": producen artículos nuevos o los que son producidos en cantidad insuficiente para satisfacer las necesidades del mercado nacional (Art.3)</p>	<p>"Industrias existentes": industrias establecidas que han llegado al desarrollo máximo posible con la composición de su capital (Art.3). Esta categoría abarca las empresas establecidas anteriormente (Arts.5 y 10)</p>	<p>Ministro de Economía (Art.16)</p>	<p>Guatemala</p>
--	--	--------------------------------------	------------------

<p>"Empresas nuevas" producen artículos nuevos o artículos producidos corrientemente con métodos rudimentarios, o en cantidad o calidad inadecuadas, u ofrecen servicios que se realizan inadecuadamente (Art.15)</p>	<p>"Empresas ya establecidas": las no incluidas en "Industrias nuevas" (Art.16)</p>	<p>Ministro de Economía y Hacienda con el asesoramiento de la Comisión de Iniciativas Industriales, teniendo presente el análisis hecho por la Secretaría Técnica, de acuerdo con 14 factores (Arts.13, 35)</p>	<p>Honduras</p>
---	---	---	-----------------

Cuadro V

Ley	1 ^a . categoría	2 ^a . categoría	3 ^a . categoría
(1)	(2)	(3)	(4)
Nicaragua	<p>"Plantas fundamentales": se determinarán de acuerdo con la importancia de la planta para la economía del país y el bienestar de sus ciudadanos tomando debida consideración de 9 factores para determinar su importancia (Art. 7,a)</p>	<p>"Plantas necesarias": lo mismo que para la Primera categoría (Art.7,b)</p>	<p>"Plantas convenientes": lo mismo que para las de Primera categoría (Art. 7,a)</p>

(continuación)

Ind. nuevas	Ind. establecidas	Aplicación	Ley
(5)	(6)	(7)	(8)
<p>"Plantas de industria nueva": producen artículos nuevos, o producidos por métodos rudimentarios, o en cantidad no comercial (Art.8)</p>	<p>"Plantas de industria establecida": las no incluidas en industrias nuevas (Art.8) con una subclasificación que depende de que la planta haya sido: a) establecida antes, o b) después de la fecha de la Ley (Art. 13)</p>	<p>Ministro de Economía con el asesoramiento del Ministro de Hacienda y de la Comisión Consultiva de Desarrollo Industrial (Arts. 26,27)</p>	<p>Nicaragua</p>

Cuadro VI
BENEFICIOS FISCALES OTORGABLES A LAS EMPRESAS CLASIFICADAS

(1)	(2)		(3)	(4)		(5)	(6)		(7)	(8)
Ley	Primera categoría		Segunda categoría		Tercera categoría		Aplicación			
	Ind. nuevas	Ind. existentes	Ind. nuevas	Ind. existentes	Ind. nuevas	Indl existentes				
Guatemala							Subcategorías (Art. 6):	Igual a los de las industrias nuevas si el Ministro de Economía considera que dichos beneficios contribuyen más eficazmente a los objetivos de la ley (Art. 10)	Ministro de Economía (Art. 16)	
	1) D.AD., Cons. Maq., Mp.: E/hasta/10 años	1) Como para las ind. nuevas	Como para la primera categoría (Art. 4)	Ninguno			a) y b) 1) D.AD., Cons. Maq.: E/hasta/8 años 2) Como para la primera categoría (Art. 7)			
	2) I. RENT.: E/hasta/2 años, + R/75%/2 años, + R/50%/2 años, + R/25%/2 años	2) Ninguno (Art. 5)					c) 1) D.AD.: Cons. Maq.: E/hasta/5 años 2) I. RENT. R/75%/2 años, + R/50%/2 años, + R/25%/1 año I. PROP.: E o R/hasta/3 años (Art. 8)			
	I. PROP.: E o R/hasta/5 años						d) 1) D.AD.: Cons. Maq.: sólo por una vez 2) I. RENT.: R/50%/2 años, + R/25%/1 año (Art. 9)			

Véase la clave en páginas siguientes de este cuadro

/Cuadro VI (cont.)



Cuadro VI (continuación)

(1)	(2)		(3)		(4)		(5)		(6)	(7)	(8)
Ley	Primera categoría		Segunda categoría		Tercera categoría				Aplicación		
	Ind. nuevas	Ind. existentes	Ind. nuevas	Ind. existentes	Ind. nuevas	Ind. existentes					
El Salvador	1) D.AD.: Cons. Maq. y Mp.: E/10 años	1) D.AD.: Cons. Maq.: E/5 años	1) D.AD.: Cons. Maq.: E/8 años Mp.: R/50% hasta 5 años, más R/25% hasta 3 años	Los mismos que para la primera categoría							Concesiones resultan tes directamente de la clasificación (Art. 5)
	2) I.EST., I.CAP., I.RENT., I.PROD.: E/hasta 5 años más R/50% hasta 5 años (Art. 5)		2) I.EST., I.CAP., I.RENT I.PROD.: R/50% hasta 5 años, más R/25% hasta 3 años (Art. 5)								

Clave: D.AD.: Derechos aduaneros
Cons.: Materiales de construcción
Maq.: Maquinaria y equipo, etc.
Comb.: Combustible
Mp.: Materias primas

I. EST.: Impuestos sobre el establ. y operación de la empresa
I. CAP.: Impuesto sobre el capital
I. PROD.: Impuesto sobre la producción y la venta
I. RENT.: Impuesto sobre la renta y utilidades
I. EXP.: Impuesto de exportación
I. PROP.: Impuesto sobre la propiedad
E: Exención
R: Reducción



Cuadro VI (continuación)

(1) Ley	(2) Primera categoría		(3) Segunda categoría		(4) Tercera categoría		(7) Aplicación
	Ind. nuevas	Ind. existentes	Ind. nuevas	Ind. existentes	Ind. nuevas	Ind. existentes	
Honduras	1) D.AD.: Cons. Maq.: E/más E/10 años por manten. expansión, mejora; Comb., Mp.: E/10 años I. EXP.: E	1) D.AD.: Cons. Maq.: E/más E/5 años por manten. expansión, mejora; Comb. Mp.: E/5 años I. EXP.: E	1) D.AD.: Cons. Maq.: E/más E/5 años por manten. expansión, mejora; Comb. Mp.: E/10 años I. EXP.: E	1) D.AD.: Cons. Maq.: E Comb. Mp.: E/5 años I. EXP.: E	1) D.AD.: Cons. Maq.: E/más E/5 años por manten. expansión, mejora; Comb. Mp.: E/3 años I. EXP.: E	1) D.AD.: Maq.: E Comb. Mp.: E/3 años I. EXP.: E	Concesiones resultan tes directamente de la clasificación (Art. 20)
	2) I. RENT.: E/5 años; deducción por rein- versiones; I. EST., I. PROD.: E/5 años I. CAP.: E/5 años (Art. 20)	2) I. RENT.: E/3 años; deducción por rein- versiones; I. EST., I. PROD.: E/3 años I. CAP.: E/3 años (Art. 20)	2) I. RENT.: E/3 años; deducción por rein- versiones; I. EST., I. PROD.: E/5 años I. CAP.: E/3 años (Art. 20)	2) I. RENT.: deducción por rein- versiones; I. EST., I. PROD.: E/3 años (Art. 20)	2) I. RENT.: deducción por rein- versiones; I. EST., I. PROD.: E/3 años I. CAP.: E/3 años (Art. 20)	2) I. EST., I. PROD.: E/3 años	

Clave: D.AD.: Derechos aduaneros
 Cons.: Materiales de construcción
 Maq.: Maquinaria y equipo, etc.
 Comb.: Combustible
 Mp.: Materias primas
 Manten.: Mantenimiento

I. EST.: Impuestos sobre el establ. y operación de la empresa
 I. CAP.: Impuesto sobre el capital
 I. PROD.: Impuesto sobre la producción y la venta
 I. RENT.: Impuesto sobre la renta y utilidades
 I. EXP.: Impuesto de exportación
 I. PROP.: Impuesto sobre la propiedad

E: Exención
 R: Reducción

/Cuadro VI (cont.)



Cuadro VI (continuación)

(1)	(2)		(4)		(6)		(8)
Ley	Primera categoría		Segunda categoría		Tercera categoría		Aplicación
	Ind. nuevas	Ind. existentes	Ind. nuevas	Ind. existentes	Ind. nuevas	Ind. existentes	
Nicaragua ^{2/}		A: <u>Plantas establ. después de prom. la ley:</u>		A: <u>Plantas establ. después de prom. la ley:</u>		A: <u>Plantas establ. después de prom. la ley:</u>	Concesiones resultantes directamente de la clasificación
	1) D. AD ^{4/} : Cons. Maq. E/+E/10 años por manten. expansión, mejora; Comb., Mp.: E/10 años, + R/para aseg. igualdad de costos de import. I. EXP.: E o R/monto necesa. para permitir competencia en el exterior (Art. 16b) <u>Drawback:</u> (Art. 16a)	1) D. AD ^{4/} : Cons. Maq. E/+E/5 años por manten. expansión, mejora; Comb., Mp.: E/5 años, + R/para aseg. igualdad de costos de import. I. EXP.;	1) D. AD ^{4/} : Cons. Maq. E/+E/5 años por manten. expansión, mejora; Comb., Mp.: E/5 años, + R/para aseg. igualdad de costos de import. I. EXP.:	1) D. AD ^{4/} : Cons. Maq. E/+E/3 años por manten. expansión, mejora; Comb., Mp.: R/para aseg. igualdad de costos de import. I. EXP.:	1) D. AD ^{4/} : Cons. Maq. E E Comb., Mp.: R/para aseg. igualdad de costos de import. I. EXP.:	1) D. AD ^{4/} : Maq. E Comb., Mp.: R/para aseg. igualdad de costos de import. I. EXP.:	
		<u>Drawback:</u> Como en la col. 2 (Art. 16)	<u>Drawback:</u> Como en la col. 2 (Art. 16)	<u>Drawback:</u> Como en la col. 2 (Art. 16)	<u>Drawback:</u> Como en la col. 2 (Art. 16)	<u>Drawback:</u> Como en la col. 2 (Art. 16)	
	2) I. RENT.: E/5 años + R/50%/5 años I. CAP.: E/5 años	2) I. RENT.: E/3 años I. CAP.: E/3 años	2) I. RENT.: E/3 años I. CAP.: E/3 años	2) I. RENT.: R/50%/5 años			

(1)

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

Cuadro VI (continuación)

E/CN.12/CCE/235
.../TAO/LAT/29
Pág. 127

(1)	(2)		(3)		(4)		(5)		(6)		(7)	(8)
Ley	Primera categoría		Segunda categoría		Tercera categoría						Aplicación	
	Ind. nuevas	Ind. existentes	Ind. nuevas	Ind. existentes	Ind. nuevas	Ind. existentes	Ind. nuevas	Ind. existentes	Ind. nuevas	Ind. existentes		
Nicaragua ^{3/} (Cont.)	I. EST., I. PROD.: E o R/5 años, + R/para aseg. igualdad de cos- tos de import. (Art. 12)	I. EST., I. PROD.: E o R/para aseg. igualdad de cos- tos de import. (Art. 12)	I. EST., I. PROD.: E o R/5 años, + R/para aseg. igualdad de cos- tos de import. (Art. 12)	I. EST., I. PROD.: E o R/5 años, + R/para aseg. igualdad de cos- tos de import. (Art. 12)	I. EST., I. PROD.: E o R/para aseg. igualdad de cos- tos de import. (Art. 12)	I. EST., I. PROD.: E o R/para aseg. igualdad de cos- tos de import. (Art. 12)	I. EST., I. PROD.: E o R/para aseg. igualdad de cos- tos de import. (Art. 12)	I. EST., I. PROD.: E o R/para aseg. igualdad de cos- tos de import. (Art. 12)	I. EST., I. PROD.: E o R/para aseg. igualdad de cos- tos de import. (Art. 12)	I. EST., I. PROD.: E o R/para aseg. igualdad de cos- tos de import. (Art. 12)	I. EST., I. PROD.: E o R/para aseg. igualdad de cos- tos de import. (Art. 12)	
		B: <u>Plantas establ. antes de promul- gada la ley:</u>		B: <u>Plantas establ. antes de promul- gada la ley:</u>		B: <u>Plant. establ. antes de promul- gada la ley:</u>						
		1) D. AD ^{4/} : Cons. Maq. E/5 años por manten. expansión, mejora; Comb. Mp.: I. EXP. <u>Drawback</u> : Como en la letra A anterior		1) D. AD ^{4/} : Cons. Maq. E/3 años por manten. expansión, mejora; Comb. Mp.: I. EXP. <u>Drawback</u> : Como en la letra A anterior		1) D. AD ^{4/} : Comb.					Mp.: I. EXP.: <u>Drawback</u> : Como en la letra A anterior	
		2) I. EST., I. PROD.: Como en la le- tra A anterior (Art. 13)		2) I. EST., I. PROD.: Como en la le- tra A anterior (Art. 13)		2) I. EST., I. PROD.: Como en la le- tra A anterior (Art. 13)					2) I. EST., I. PROD.: Como en la le- tra A anterior (Art. 13)	

/Cuadro VI (cont.)

(14)

1951

1952

1953

1954

1955

1956

1957

1958

1959

Cuadro VI (continuación)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Ley	Primera categoría		Segunda categoría		Tercera categoría		Aplicación
	Ind. nuevas	Ind. existentes	Ind. nuevas	Ind. existentes	Ind. nuevas	Ind. existentes	
Costa Rica Ley de 1940	1) D.AD.: Maq., Comb.: E/5 años Mp.: (siempre que no exceda del 25% del to- tal utilizado): E/5 años I. EXP.: E después de sa- tisfacer nece- sidades nacionales (Art. 12)						Por decisión de los Ministros de Agricul- tura e Industria y de Economía y Hacienda (Art. 2)
Ley de 1959	Cualq. plant. calif. puede recib. por un período h. 10 años (Art. 27), alg. o todos los benef. sigtes:		Cualq. plant. calif. puede recib. por un período h. 10 años (Art. 27), alg. o todos los benef. sigtes;				Ministerio de Agricul- tura e Industria pre- via recomendación de la Comisión Consulti- va y de Coordinación para el Fomento Indus- trial (Art. 25)
	1) D.AD: Cons. Maq. Comb., Mp.: R/99% I. EXP.: E/monto necesa. para permitir competencia en el exterior		1) D.AD.: Cons. Maq.: Mp.: R/99% I. EXP.: E/monto necesa. para permitir competencia en el exterior				

Cuadro VI (continuación)

(1)	(2)		(3)		(4)		(5)		(6)	(7)	(8)
Ley	Primera categoría		Segunda categoría		Tercera categoría				Aplicación		
	Ind. nuevas	Ind. existentes	Ind. nuevas	Ind. existentes	Ind. nuevas	Ind. existentes					
Costa Rica Ley de 1959 (Cont.)	2) I. RENT., I. CAP.: E por 1/2 período de concesión, + R/50% para la otra mitad Deducciones por concepto de reinversión (Art. 19)	2) I. RENT.: Deducciones por concepto de reinversión (Art. 20)									

- 1/ Siempre que el costo de las materias primas importadas no exceda del 50 por ciento del costo del producto (Art. 8, II)
- 2/ Pero no menos de 10 años a partir de la fecha de promulgación de la Ley (Art. 6)
- 3/ Además de las concesiones correspondientes a cada categoría, pueden obtenerse por lo general las exenciones siguientes:
- a) Impuestos sobre la producción y las ventas: i) sobre las materias primas nacionales que necesitan las plantas clasificadas: Exención o Reducción por el tiempo que se requiera (Art. 15); ii) sobre los artículos exportados posteriormente E/ o R por la cuantía que se requiera para hacerlos competitivos en el extranjero (Art. 16, c);
- b) Drawback: para derechos aduaneros o cambios diferenciales por concepto de materias primas importadas utilizadas en productos de exportación (Art. 16, a)
- c) Impuestos de exportación: Exención o Reducción en el monto por la cuantía que se requiera para hacerlos competitivos en el extranjero (Art. 16, b)
- 4/ La concesión incluye impuestos, tasas, recargos y derechos consulares sólo en los casos de materiales de construcción y maquinaria, pero no incluye los derechos consulares cuando dichos productos se destinan al mantenimiento, ampliación y mejora (Art. 11, modificado por Art. 6 del Decreto No. 409 del 11 de marzo de 1959, que establece un subsidio para los productores de algodón)

(100)

100

100

100

100

100

100

100

100

100

Cuadro VII

NUMERO DE EMPRESAS QUE RECIBIERON CONCESIONES BAJO LAS LEYES CENTROAMERICANAS DE FOMENTO INDUSTRIAL

A. Por grupos de industrias

País	Ind.manu- factureras de prod. alimenti- cios y de bebidas 20/21	Industr. del tabaco 22	Fabr.de tex- tiles, calza- do, prendas de vestir y otros art. confecc.con prod. texti- les 23/24	Ind.de la madera y del cor- cho.Fabr. de mue- bles y acceso- rios 25/26	Fabr.de pa- pel y de prod.de pa- pel. Impren- tas, edit. e ind. co- nexas 27/28	Ind.del cue- ro y prod.de cuero y piel, excep.el cal- zado y otras prendas de vestir.Fabr. de prod. de caucho. 29/30	Fabr.de sustan- cias y prod. quím. y deriv.del petróleo y carbón 31	Fabr.de prod.mi- nerales no metá- licos 33	Ind. Met.bási- cas. Fabr. de prod. metálicos Cons.de maquina- ria, aparatos, accesorios y art, eléctricos. Cons. de mat. de trans. 34/35,37/38	No identi- ficadas	Total
Guatemala a/ Número Por ciento	5 11.6	1 2.3	11 25.7	4 9.3	5 11.6	4 9.3	1 2.3	3 7.0	5 11.6	4 9.3	43 100.0
El Salvador b/ Número Por ciento	69 42.1	Ninguna	19 11.6	15 9.2	4 2.4	5 3.0	16 9.8	11 6.7	14 8.5	11 6.7	164 100.0
Honduras c/ Número Por ciento	16 57.1	1 3.6	1 3.6	1 3.6	Ninguna	1 3.6	Ninguna	1 3.6	3 10.6	4 14.3	28 100.0
Nicaragua b/ Número Por ciento	29 36.2	2 2.5	14 17.5	1 1.3	2 2.5	2 2.5	8 10.0	4 5.0	10 12.5	8 10.0	80 100.0
Costa Rica b/ Número Por ciento	15 23.4	Ninguna	11 17.2	7 10.9	4 6.3	8 12.5	10 15.6	6 9.4	2 3.1	1 1.6	64 100.0
Total Centroamérica Número Por ciento	134 35.3	4 1.0	56 14.8	28 7.4	15 4.0	20 5.3	35 9.2	25 6.6	34 9.0	28 7.4	379 100.0

/Cuadro VII, cont.

130

131

132

133

134

135

136

137

138

139

140

Cuadro VII (conclusión)

E/CN.12/CCE/235

NUMERO DE EMPRESAS QUE RECIBIERON CONCESIONES BAJO LAS LEYES CENTROAMERICANAS DE FOMENTO INDUSTRIAL TAO/LAT/29 Pág. 133

B. Por tipos de clasificación^{d/}

País	Primera categoría		Segunda categoría		Tercera categoría	
	Nueva	Establecida	Nueva	Establecida	Nueva	Establecida
Guatemala			menos de			
Número	31 b/	n.d.	10 b/	n.d.	33 b/	n.d.
El Salvador b/						
Número	27	97	12	28	n.d.	n.d.
Honduras c/						
Número	-	-	-	-	-	-
Nicaragua b/						
Número	8	17	2	37	3	13
Costa Rica b/						
Número	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Nota: Los Grupos de Industria corresponden a la "Clasificación Industrial Uniforme de todas las Actividades Económicas" (Naciones Unidas: Informes Estadísticos Series M, N°4, Rev.1, Publicación N° 1958, VII. 7)

a/ Empresas que recibieron beneficios durante 1957.

b/ Empresas que han recibido beneficios desde la promulgación de la ley vigente (En el caso de Costa Rica, desde la promulgación de 1940).

c/ Ningún beneficio había sido otorgado al redactarse este informe bajo la Ley de Fomento Industrial de 1958. No se dispone de datos sobre las concesiones otorgadas bajo la ley anterior (Decreto N°88, de 1948).

d/ Véase el Cuadro V para las definiciones de las categorías, y el VI, para los beneficios otorgables a cada categoría.

n.d.: No disponible.

/BIBLIOGRAFIA



BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

A. Integración Económica del Istmo Centroamericano

I. Estudios

Compendio Estadístico Centroamericano (N.U., N° de venta, 1957.II.G.8).

La política tributaria y el desarrollo económico en Centroamérica
(Publicación de las Naciones Unidas N° 1957.II.G.9).

Recopilación preliminar de Leyes de Fomento Industrial de Centroamérica,
Panamá, Cuba y México, 1958 (Doc. E/CN.12/CCE/157).

Cuestiones Fiscales de Política Comercial y Metodológicas relacionadas
con la Formación del Mercado Común Centroamericano, 1959 (Doc. E/CN.12/497)

II. Informes

Informes del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano:

Cuarta Reunión (1957) (Publicación de las Naciones Unidas, N° de
venta: 1957.II.G.7).

Quinta Reunión (1958) (Publicación de las Naciones Unidas, N° de
venta: 58.II.G.3).

Sexta Reunión (1959) (Publicación de las Naciones Unidas, N° de ven
ta: 59.II.G.5).

Segunda Reunión Extraordinaria, 26-29 de abril de 1960
(E/CN.12/CCE/210; E/CN.12/542).

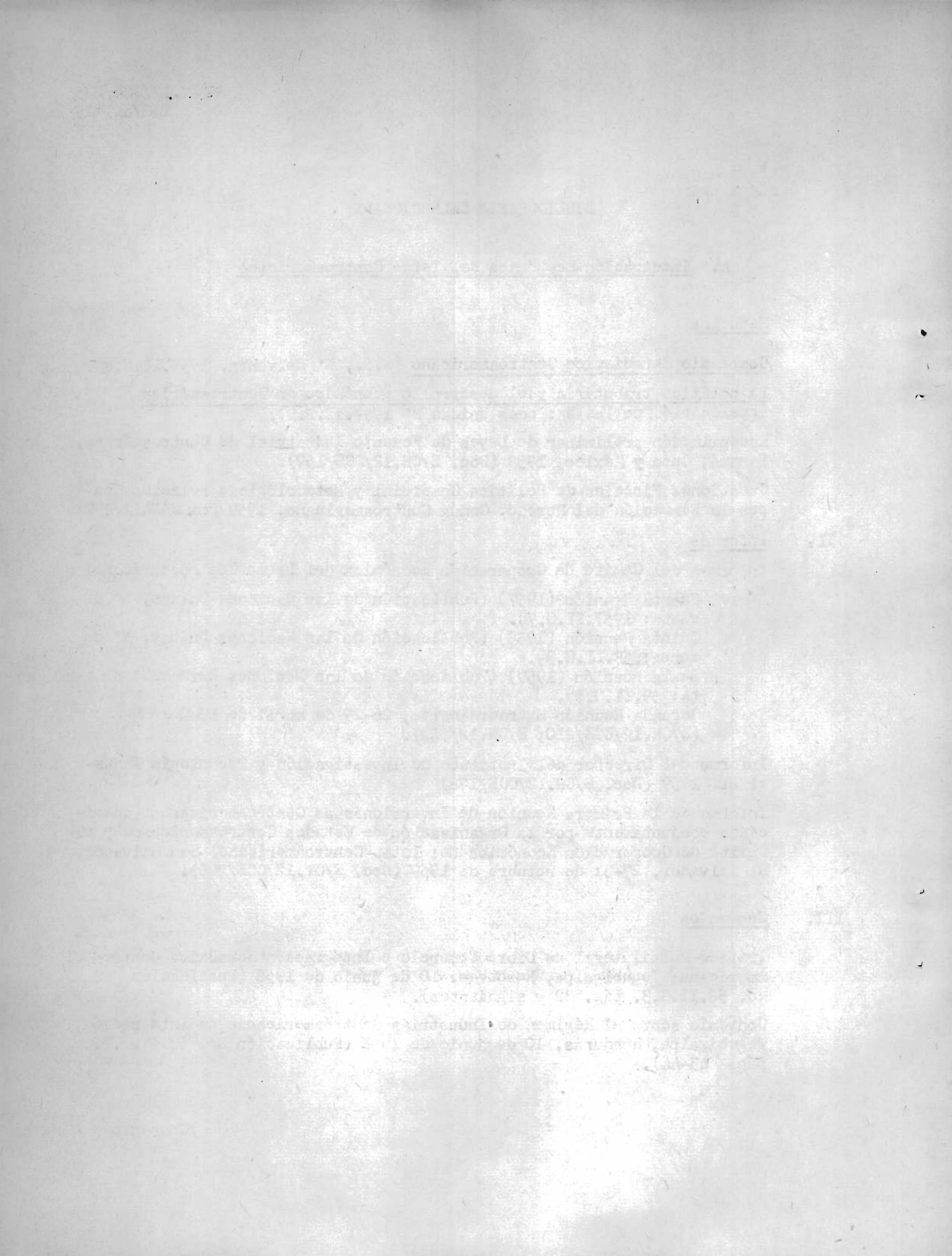
Informe del Director del Instituto de Investigación y Tecnología Indus-
trial, 1959 (Doc. E/CN.12/CCE/178)

Informe de la Primera Reunión de Inversionistas Centroamericanos (auspi-
ciada conjuntamente por la Organización de Estados Centroamericanos y el
Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano) San Salvador,
El Salvador, 27-31 de octubre de 1959 (Doc. E/CN.12/CCE/206).

III. Convenios

Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centro-
americana; Tegucigalpa, Honduras, 10 de junio de 1958 (Publicación
No. 58.II.G.3. pág. 32 y siguientes).

Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración;
Tegucigalpa, Honduras, 10 de junio de 1958 (Publicación No. 58.II.G.3.
pág. 43-44).



Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación; San José, Costa Rica, 1 de septiembre de 1959 (Doc. E/CN.12/CCE/184; Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 59.II.G.5).

Tratado de Asociación Económica entre El Salvador, Guatemala y Honduras; Guatemala, 6 de febrero de 1960.

Tratado General de Integración Económica Centroamericana; Managua, Nicaragua, (Anexo al Informe del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 60.II.G.7).

B. Incentivos fiscales a las inversiones privadas

I. Estudios generales

Cámara Internacional de Comercio: "Taxation and The Developing Nations" (Documento No. 197, febrero de 1959).

Asociación Fiscal Internacional: "Tax Measures for the Promotion of the International Flow of Capital" (XIII Congreso, Madrid, 1959) en: Estudios sobre el Derecho Fiscal Internacional, Tomo XXXIX.

Naciones Unidas: Efectos de la Tributación sobre el Comercio Exterior y las Inversiones en el extranjero (Publicación No. 1950. XVI.1), Secciones II y III.

Naciones Unidas: Tributación de los Capitales Privados Extranjeros en los Países Exportadores y en los Países Importadores de Capital, 1956 (Doc. E/2865), 1958 (Doc. E/3074).

Naciones Unidas: Procesos y Problemas de la Industrialización en los Países Insuficientemente Desarrollados (Publicación No. 1955.II.B.1), pág. 57 y siguientes.

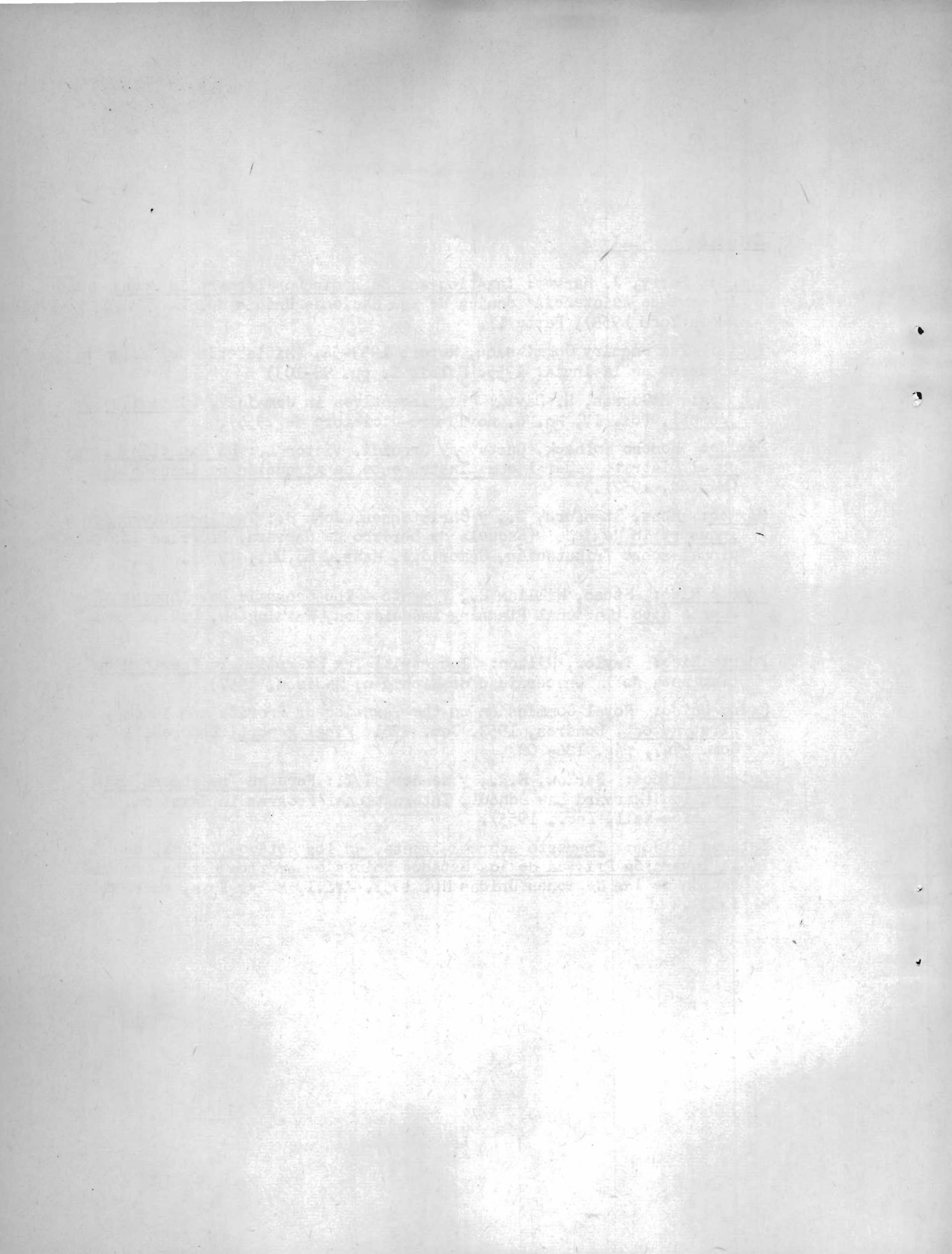
Naciones Unidas: Medidas Gubernamentales que en un Mercado Regional Latinoamericano repercuten sobre la Inversión Extranjera Privada, 1959 (Doc. E/CN.12/C.1/12; Capítulo III, Incentivos Legales: Impuestos y Aranceles. Ad. 1: Primera parte, Incentivos Tributarios a la Inversión Extranjera en los Países Latinoamericanos.

Naciones Unidas: El Fomento de la Corriente Internacional de Capitales Privados, 1960 (Doc. E/3325); Capítulo III.4, Medidas de carácter impositivo.

/II. Estudios por

II. Estudios por países

- Ghana: Perry, J. Harvey: Taxation and Economic Development in Ghana
Informe de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas No. TAA/GHA/4,
Nueva York 1958), Parte II.
- India: Tax Enquiry Commission, Report 1953-54, (Ministerio de Hacienda,
Gobierno de la India, 1955, Delhi, I, pp. 98-103)
- Jamaica: McGurran, H. David: "Tax Incentives in Jamaica", (Canadian Tax
Journal, Vol. IV, No. 6, noviembre-diciembre de 1956).
- México: Romero Kolbeck, Gustavo, y Urquidi, Víctor L.: La Exención Fiscal
en el Distrito Federal como Instrumento de Atracción de Industrias
(México, 1952).
- México: Ross, Stanford, G., y Christensen, John B.: Tax Incentives for
Industry in Mexico. (Escuela de Derecho de Harvard, Programa Interna-
cional sobre Tributación, Cambridge, Mass., EE.UU., 1959).
- Puerto Rico: Stead, William H., Fomento - The Economic Development of
Puerto Rico (National Planning Association, Washington, D.C., marzo,
1958).
- Puerto Rico: Taylor, Milton: Industrial Tax Exemption in Puerto Rico
(Imprenta de la Universidad de Michigan, Madison, 1957).
- Reino Unido: Royal Commission on the Taxation of Profits and Income,
First Report, Londres, 1953. Com. 8761: Final Report, Londres, 1955.
Com. 9747, pág. 186-208
- Estados Unidos: Barlow, E.R., y Wender, I.T.: Foreign Investment and
Taxation (Harvard Law School, International Program in Taxation,
Prentice-Hall, Inc., 1955).
- Estados Unidos: Impuesto sobre la renta, en los Estados Unidos, de
la Inversión Privada de los Estados Unidos en América Latina (Publi-
cación de las Naciones Unidas No. 1953. XVI.1, Nueva York, enero de
1953).



Anexo

ESQUEMA PARA LA REFORMA Y UNIFICACION DE LAS
LEYES CENTROAMERICANAS DE FOMENTO INDUSTRIAL

/Capítulo I

100-100000

100-100000

Capítulo I

PROPOSITOS DE LA LEY

1. El desarrollo económico debe promoverse con el objeto de conseguir un aumento rápido e ininterrumpido del nivel de vida de la población;
2. La industrialización contribuye a este fin por medio de la movilización de la iniciativa privada haciendo que se aprovechen más eficazmente los recursos humanos y materiales del país;
3. Esta Ley tiene por objeto estimular y proteger la inversión de capital privado nacional y extranjero en las industrias que contribuyan sustancialmente al cumplimiento de los objetivos señalados en los artículos 1 y 2;
4. Para asegurar que los estímulos a la industria se adapten a las cambiantes condiciones de su desarrollo en el transcurso del tiempo, las disposiciones de la Ley serán revisadas por una comisión especial, por lo menos una vez cada cinco años, después de su promulgación.

Capítulo II*

TIPOS DE ACTIVIDADES QUE PUEDEN ACOGERSE A LA LEY

5. Se considerarán calificadas para merecer los beneficios de la Ley, las empresas que contribuyan efectivamente al cumplimiento de los objetivos señalados en el Capítulo I, a través de:
 - a) Procesos de fabricación modernos y eficientes en la transformación de materias primas o bienes semielaborados; o
 - b) Servicios técnicos o industriales que requieran una inversión importante en maquinaria y equipo; o
 - c) Ensamble de productos industriales, siempre que signifiquen ocupación permanente, considerable y bien remunerada de mano de obra.

* Un tratado para la unificación de los incentivos fiscales podría limitarse a los capítulos o artículos marcados por un asterisco (véase el capítulo V, sección b, del Informe).

6. Quedan excluidas de los beneficios de la Ley:
- a) Las industrias regidas por legislación especial (especificadas para cada país);
 - b) Las industrias de transporte;
 - c) Las industrias mineras;
 - d) Las industrias del petróleo.

Capítulo III*

CLASIFICACION DE LAS EMPRESAS CALIFICADAS

7. Las empresas calificadas de acuerdo con el capítulo II serán clasificadas como necesarias, o como convenientes.
- a) Son necesarias aquéllas que:
 - i) producen artículos de uso general destinados a satisfacer necesidades básicas de la población —como la alimentación, la higiene, el vestido, la sanidad, y la vivienda—, siempre que sustituyan una proporción importante de las importaciones corrientes de dichos artículos o utilicen esencialmente materias primas nacionales; o
 - ii) producen principalmente para la exportación, siempre que el contenido importado del costo del producto sea de una magnitud que permita una ganancia neta importante de divisas; o
 - iii) producen materias primas, maquinaria, herramientas, equipo y vehículos especializados que sean de importancia para la industria o la agricultura nacionales; o
 - iv) quedan comprendidas en las definiciones del capítulo II, artículo 5, inciso b).
 - b) Todas las demás empresas calificadas serán clasificadas como convenientes.
8. Las empresas necesarias y convenientes serán a su vez clasificadas como pertenecientes a una industria nueva, o a una industria exis-
tente.

/a) Una industria

- a) Una industria será considerada nueva, cuando la producción para el mercado nacional sea sustancialmente insuficiente para satisfacer las necesidades presentes o futuras del mismo, en cantidad, calidad o tecnología; o cuando produzca para la exportación. Sin embargo, una industria no será considerada nueva, y será considerada existente, para los fines de otorgar los beneficios señalados en el capítulo IV, artículo 10, inciso a), subinciso iii), cuando su producción sólo sea inadecuada en cantidad;
 - b) En todos los demás casos, la industria será clasificada como existente.
9. Todas las empresas calificadas que se instalen en las áreas menos desarrolladas del país, (especificar para cada país), serán clasificadas como empresas necesarias.

Capítulo IV*

BENEFICIOS OTORGABLES

10. Concesiones fiscales:
- a) Exención de derechos de aduanas y otros gravámenes conexos, incluyendo los derechos consulares (pero no las cargas por servicios específicos) que graven la importación de los artículos que se mencionan a continuación cuando no pueda disponerse de sustitutos nacionales adecuados:
 - i) Materiales requeridos para la construcción de la planta, la instalación de su equipo y la construcción de viviendas y servicios para los obreros;
 - ii) Maquinaria, equipo, piezas de repuesto, incluyendo vehículos especializados, necesarios para la operación de la planta;
 - iii) Materias primas, productos semi-elaborados y combustible, necesarios para la producción y el empaque del producto;
 - b) Exención o reducción de los impuestos siguientes:
 - i) Impuestos sobre la renta y las utilidades, incluyendo los impuestos sobre dividendos y otras utilidades pagaderas a los accionistas de la empresa, siempre que dichos accionistas no se hallen sujetos al impuesto sobre la renta con respecto a esos dividendos o utilidades en otro país con el que no se haya suscrito un acuerdo fiscal;

/ii) Impuestos

- ii) Impuestos sobre el capital, el establecimiento y la operación de la empresa;
 - iii) Impuestos sobre la producción, venta y exportación del producto, con excepción de los impuestos especiales de consumo sobre artículos determinados (especificar para cada país);
 - iv) Impuestos prediales y sobre edificios ocupados por la empresa para el desarrollo de sus actividades.
- c) El gobierno tomará todas las medidas a su alcance dentro de las disposiciones constitucionales para asegurar a las empresas calificadas las concesiones correspondientes sobre los impuestos locales.

11. Otros beneficios:

- a) El gobierno puede recomendar a la Asamblea Legislativa el establecimiento o el aumento de una tarifa aduanera protectora para el mismo producto o sus sucedáneos. Esta protección afectará únicamente a las importaciones que no provengan de las Repúblicas Centroamericanas. La protección cesará después de un período inicial no mayor de 5 años, a menos de que se demuestre la necesidad de que dicha industria siga recibiendo esos beneficios. Estas disposiciones deben entenderse sin perjuicio de los cambios en las tarifas de aduana que pueden resultar de la equiparación de los gravámenes arancelarios centroamericanos a la importación.

Capítulo V*

OTORGAMIENTO DE LOS BENEFICIOS ^{1/}

12. Las empresas que tengan el propósito de invertir en industrias nuevas recibirán los beneficios siguientes:

- a) Los beneficios del capítulo IV, artículo 10, a), i), y ii), serán otorgados a todas las empresas calificadas por el período de cinco años. Este período podrá ser ampliado por un máximo de cinco años adicionales para aquellos artículos para los que la empresa demuestre una necesidad justificada;

^{1/} Véase el cuadro A.

/b) Los beneficios

- b) Los beneficios del capítulo IV, artículo 10, a), iii), serán otorgados a todas las empresas calificadas por un período de cinco años; este período podrá ser ampliado por un máximo de cinco años adicionales para aquellos artículos para los que la empresa demuestre una necesidad justificada. Expirado este período de 10 años no podrá otorgarse prórroga alguna de concesión de beneficios para los artículos del mismo tipo utilizados en la misma rama de la industria a la empresa calificada ni a cualquier otra empresa.
- c) Los beneficios del capítulo IV, artículo 10, b) pueden ser otorgados a todas las empresas clasificadas como necesarias del modo siguiente:
- i) Los beneficios del artículo 10, b), i), a las empresas que se enfrentan a riesgos especiales por la magnitud de su inversión o por otra razón cualquiera, como sigue:
 - 1) La exención total será otorgada por cinco años; además, la tasa del impuesto se limitará a un máximo de 15 por ciento por un período adicional de 5 años.
 - 2) El beneficio de la exención total se extenderá por el tiempo que sea necesario hasta que la empresa recupere su inversión total, en las actividades calificadas, incluyendo las reinversiones, siempre que el período total de exención no pase de diez años;
 - 3) La depreciación normal se cargará a las utilidades durante el período de la concesión;
 - 4) Las pérdidas habidas durante el período de concesión, excepto las que resulten de la deducción de utilidades reinvertidas, podrán transferirse a ejercicios sucesivos indefinidamente;
 - 5) Las ganancias de capital resultantes de la venta total o parcial de la empresa o de las acciones emitidas, serán excluidas de su renta imponible o de la de sus accionistas en el monto en que dichas ganancias de capital sean directamente atribuibles a utilidades exentas no distribuidas.
 - ii) Los beneficios de artículo 10, b), ii) y de 10, b) iv), por un período de cinco años;
 - iii) Los beneficios de artículo 10, b), iii), por un período de cinco años que podrá prorrogarse hasta por un máximo de otros cinco años para aquellos productos para los que la empresa demuestre una necesidad justificada.

/d) Las empresas

- d) Las empresas a que se refiere el capítulo III, artículo 9, gozarán de los beneficios antedichos, incluyendo la exención total de los impuestos señalados en el capítulo IV, artículo 10, b), i), por un período de 10 años.
- e) Los beneficios del capítulo IV, artículo 11 podrán ser otorgados a todas las empresas clasificadas en industrias nuevas.
13. Las empresas que tengan el propósito de invertir en una industria existente (iniciando una empresa nueva, o ampliando una existente), en la que ellas mismas u otras empresas estén gozando de los beneficios concedidos por esta Ley o por otras anteriores, tendrán derecho a los mismos beneficios, salvo a los señalados en el capítulo IV, artículo 10, a), i) y ii), a cambio de cumplir los mismos compromisos y obligaciones. Estos beneficios, sin embargo, sólo podrán otorgarse por el tiempo que falte para que caduquen los beneficios correspondientes de la concesión anterior.
14. Los períodos de concesión para los impuestos anuales comenzarán a contarse a partir del primer año que hubiera causado impuestos de no haberse recibido la concesión; para los demás impuestos, desde la fecha efectiva del Acuerdo que se menciona en el capítulo VI, artículo 30.
15. Las concesiones que se otorguen de acuerdo con esta Ley no podrán ser utilizadas por personas distintas a quienes las hubieran recibido originalmente (por ejemplo, como consecuencia de venta, herencia, reorganización, liquidación, quiebra), a menos que quienes las reciban por dichos conceptos acepten por escrito los términos del Acuerdo y demuestren a la Autoridad Administrativa^{2/} que desean y están en condiciones de cumplir con lo estipulado. Esta disposición no será aplicable cuando el cambio afecte a menos del 25 por ciento de la propiedad de la empresa.

^{2/} Esta expresión se emplea en el texto del Anexo para designar la Oficina u Oficinas del Gobierno a las que se confía la Administración de la Ley de Fomento Industrial.

Capítulo V-(A) ^{3/}

COMISION ASESORA INDUSTRIAL

16. Se creará una comisión asesora industrial en un plazo de un mes contado a partir de la promulgación de la Ley.
17. La Comisión constará de miembros (y suplentes) que serán nombrados por períodos de dos años y se podrán reelegir.
Serán designados por:
- a) El Ministerio de Economía (o de Industria)
 - b) El Ministerio de Hacienda
 - c) La Cámara de Industrias
 - d) El Banco Central
 - f) La oficina de planificación o de inversiones nacionales.
- El representante del Ministerio de Economía será el Presidente de la Comisión.
18. La Comisión preparará un informe sobre cada solicitud con base en el análisis económico y técnico señalado en el capítulo VI, artículo 20 para que sea considerado por la Autoridad Administrativa.

Capítulo VI

PROCEDIMIENTOS ^{4/}

19. Las solicitudes de los beneficios de la Ley serán sometidas a la Autoridad Administrativa en los formularios previstos por el Reglamento. Estos formularios deberán contener por lo menos la información siguiente:
- a) Nombre, dirección y nacionalidad del solicitante y, cuando se trate de una sociedad, de los de su directiva y de los accionistas que posean, directa o indirectamente, más del 5 por ciento de su capital social total;

^{3/} Este capítulo no se presenta como propuesta de creación de esta Comisión. Sirve únicamente para presentar recomendaciones sobre su estructura y funciones si se decide, como cuestión de política, establecer tal Comisión.

^{4/} Véase el cuadro B.

/b) Monto,

- b) Monto, composición y origen centroamericano o extranjero del capital;
- c) Planes de inversión;
- d) Estimaciones de la producción, costos (en detalle), valor de las ventas y utilidades, y especialmente, datos necesarios para la determinación de la importancia cuantitativa de los impuestos, derechos y gravámenes sobre los cuales se solicite la exención;
- e) Descripción del producto y de sus usos;
- f) Fechas en que deberá comenzarse y terminarse la instalación de la planta e iniciarse la producción en escala comercial;
- g) Tipos y cantidades de todos los artículos que deberán importarse durante los primeros cinco años, con o sin exención;
- h) Clasificación, tipos y duración de las concesiones que se solicitan, y
- i) En general, todos aquéllos datos necesarios para la preparación del análisis económico y técnico (exigido según se especifica a continuación, artículo 20 que son de conocimiento particular del solicitante.

20.* La autoridad administrativa preparará un análisis económico y técnico del proyecto que contendrá todos los elementos de juicio en que se base su decisión sobre la calificación de la empresa, según el capítulo II; sobre su clasificación, según el capítulo III; y sobre el otorgamiento de las concesiones, según el capítulo V. La preparación de este informe podrá confiarse a una oficina técnica competente del gobierno, autónoma o regional; y el informe se considerará estrictamente confidencial por todos los funcionarios que intervengan y por cuantos pertenezcan a la oficina que lo prepare.

El informe contendrá, por lo menos, una evaluación de:

- a) Los datos presentados en la solicitud, incluyendo una estimación del ingreso fiscal que dejará de percibirse como resultado del otorgamiento de las concesiones de que se trate;

/b) Las condiciones

- b) Las condiciones del mercado para la industria de que se trate, especialmente con respecto a las importaciones actuales, a la manufactura y exportación nacionales y a los cambios que se espera habrán de producirse como resultado de las operaciones de la empresa propuesta, especialmente en términos de sus efectos sobre la balanza de pagos;
- c) Lo adecuado de la inversión para el tipo de industria y de empresa de que se trate;
- d) La calidad y lo apropiado de las instalaciones, maquinaria, equipo, laboratorios, etc., que se habrán de utilizar y, en general, la eficiencia de los procesos de fabricación que habrán de emplearse (incluyendo patentes y conocimientos técnicos);
- e) Las necesidades estimadas de energía y combustible;
- f) Los usos y calidad del producto final;
- g) El número y características del personal técnico, administrativo y financiero y de la mano de obra, con referencia especial a las razones para el empleo de personal de fuera de Centroamérica; se tendrá en cuenta la necesidad de proteger el capital y la técnica extranjeros mientras se entrena el personal centroamericano necesario para tomar a su cargo las funciones del personal extranjero.
- h) La naturaleza y cantidad de materiales, maquinaria, etc., importados que se hayan de utilizar, con referencia especial a las posibilidades presentes y futuras de sustituirlos por productos nacionales en todo o en parte, indicando específicamente:
 - i) Los tipos y cantidades exactos de los artículos que se necesita importar:
 - 1) Para la iniciación de la empresa, en los períodos previstos; y
 - 2) Cada año, durante los primeros cinco, para los cuales se han solicitado las concesiones, incluyendo las necesidades de equipo adicional o de repuesto;
 - ii) Las medidas que la empresa tomará durante el período de concesión para aumentar el uso de productos nacionales;
 - iii) La capacidad de la empresa para operar eficientemente, en especial después de haber caducado el período de concesión, con referencia particular a su capacidad para operar, tras un período razonable, sin las protecciones especiales señaladas en el capítulo IV, artículo 11, a).

21. El Gobierno ayudará a las empresas de modestos recursos en la preparación de los documentos y datos que se señalan en los artículos 19 y 20 anteriores.
22. Previo depósito de fianza suficiente, el solicitante podrá hacer uso de todos los beneficios solicitados mientras recaiga un acuerdo sobre su solicitud.
- 23.* Un resumen de la solicitud que contenga las respuestas al artículo 19, a), e), f) y h) anteriores, deberá publicarse en la Gaceta Oficial durante la semana que suceda a su presentación.
- 23-A.* La Autoridad Administrativa transmitirá a la Secretaría del Consejo Ejecutivo, establecida por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (de aquí en adelante denominada la Secretaría), una copia auténtica de la solicitud dentro de un plazo de una semana y una copia auténtica de la parte no confidencial del estudio económico y técnico en un plazo no inferior a cuatro semanas ni superior a seis semanas después de la fecha antes indicada.

Alternativa A (si no es incluido el capítulo V-A)

24. Cualquier persona que se considere afectada en sus legítimos intereses podrá presentar una reclamación escrita a la Autoridad Administrativa, con copia para el solicitante, dentro de las seis semanas siguientes a la dicha publicación.
25. La Autoridad Administrativa convocará en audiencia pública para tratar de la solicitud en un plazo no menor de ocho semanas ni mayor de diez a partir de dicha publicación.

Alternativa B (si el capítulo V-A es incluido):

24. La Autoridad Administrativa remitirá copia certificada de la solicitud y de la parte no confidencial del análisis económico y técnico a la Comisión Asesora Industrial, para que dictamine dentro de un plazo no menor de cuatro ni mayor de seis semanas de hecha la publicación.

25. La Comisión transmitirá a la Autoridad Administrativa el dictamen referente a lo que juzgue procedente con respecto a la solicitud dentro de un plazo no menor de dos semanas ni mayor de cuatro de haber recibido los documentos mencionados en el artículo anterior; este dictamen deberá incluir una exposición completa de las razones en que se base y será firmado por la mayoría de los miembros de la Comisión o sus suplentes.]
26. La Autoridad Administrativa, después de recibir todos los asesoramientos adicionales que haya considerado convenientes, preparará por escrito la resolución que adopte en definitiva sobre la solicitud y se la comunicará a la Secretaría dentro de un plazo no menor de dos ni mayor de cuatro semanas después de [en el caso de la alternativa A: "celebrada la audiencia pública prevista en el artículo 25 de la Alternativa A"]], [en el caso de la alternativa B: "haberse recibido el dictamen de la Comisión Asesora Industrial"]].
- En un plazo de dos semanas después de haberse recibido la decisión propuesta, la Secretaría notificará a la Autoridad Administrativa si tiene o no objeción a alguna parte de la decisión e indicará las bases en que se apoyen dichas objeciones. [Dos semanas después la Autoridad Administrativa podrá presentar ante el Consejo Ejecutivo su inconformidad respecto a las objeciones. El Consejo Ejecutivo tratará el asunto prontamente y conforme al procedimiento establecido en el artículo XXI del Tratado General de Integración Económica].
- 26-A. Una semana después de concluido el procedimiento indicado en el artículo 26, la Autoridad Administrativa comunicará su decisión al solicitante.
27. Las concesiones no surtirán efecto hasta que se haya firmado un Acuerdo por la Autoridad Administrativa, haya sido aceptado por escrito por el solicitante, y se haya publicado un extracto del mismo en la Gaceta Oficial, como se especifica en el artículo 30, más adelante.
- 28.* Este Acuerdo, así como la solicitud, que figurará como parte integrante del mismo, constituirán, con el texto de la Ley, los términos plenos y exclusivos de las concesiones otorgadas por el gobierno, por una parte, y de las obligaciones y garantías del solicitante, por la otra.

/El Reglamento deberá

El Reglamento deberá señalar la manera en que deberá redactarse el Acuerdo mediante un formulario que contendrá, por lo menos, lo siguiente:

- a) Nombre y dirección de la empresa y de su directiva
- b) Composición del capital y nombres de sus propietarios, con excepción de las sociedades de las que sólo se anotará el nombre de los accionistas que posean directa o indirectamente más del 5 por ciento de su capital social;
- c) Naturaleza de la empresa y de sus productos;
- d) Fechas estipuladas para el comienzo y terminación de la instalación de la planta y para la iniciación de la producción en escala comercial;
- e) Clasificación atribuida y concesiones otorgadas, por tipos y por duración;
- f) Lista específica de los tipos y cantidad de todos los artículos que pueden ser importados libres de derechos, con las fechas en que se estime que habrán de hacerse las importaciones, y una indicación de las medidas que deberá tomar la empresa para aumentar el uso de productos centroamericanos;
- g) Indicación aproximada del personal no centroamericano que, de acuerdo con lo indicado en el capítulo VI, artículo 20, g), se considere razonablemente necesario, para asegurar la eficiencia técnica, financiera y administrativa de la empresa; con la especificación de las medidas que tomará la empresa para preparar el personal centroamericano que le sustituya;
- h) La parte del mercado nacional (o regional) que se espera abastecerá la empresa de acuerdo con lo señalado en el capítulo VI, artículo 20, b);
- i) Las normas sanitarias y de calidad previamente establecidas por el gobierno que deberá cumplir a satisfacción la empresa.

29. Deberán remitirse al solicitante y al Tribunal de Cuentas (o institución equivalente) copias del Acuerdo y de sus anexos.
- 30.* Se publicará un extracto del Acuerdo en la Gaceta Oficial, con la información señalada en el Art. 28, a), c), d) y e), dentro de las dos semanas de su aceptación por el solicitante.
31. Se enviarán a las autoridades aduaneras y tributarias interesadas, extractos del Acuerdo que incluyan una relación de las concesiones otorgadas constituyendo dichos extractos para ellas plena autorización para el otorgamiento de las concesiones que figuren en el extracto.
- 32.* Cuando se solicite modificación del Acuerdo, en lo que se refiere al Artículo 28, f) anterior, la solicitud y el análisis económico y técnico podrán ser presentados en formularios especiales abreviados, como se especifique en el Reglamento, y la Autoridad Administrativa podrá dispensar los procedimientos señalados en los Arts. 23, 24 y 25 anteriores.
33. Será obligación de la Autoridad Administrativa ayudar al solicitante a conseguir todos los permisos y licencias gubernamentales y municipales que necesite para el establecimiento y operación de la empresa.
34. Con objeto de sufragar los costos de la administración de las concesiones fiscales, todas las empresas deberán pagar anualmente una cantidad equivalente al 5 por ciento de todos los impuestos, derechos y cargas de cuyo pago hayan sido eximidas por esta Ley.

Capítulo VII

VIGILANCIA

35. Se mantendrá una vigilancia periódica sobre el cumplimiento de los compromisos de las empresas clasificadas de acuerdo con la Ley.
36. Para facilitar esta vigilancia, las empresas clasificadas deberán:

/a) Llevar

- a) Llevar la debida contabilidad bajo la inspección periódica de un contador público titulado y tenerla, con la demás información pertinente, a disposición de las oficinas encargadas de la administración de la ley. Las empresas que se dediquen a operaciones clasificadas y a otras que no lo estén, a la vez, deberán llevar contabilidades separadas para cada tipo de operaciones;
 - b) Presentar anualmente un informe completo de sus operaciones clasificadas en los formularios previstos por el Reglamento, así como declaraciones anuales para efectos del impuesto sobre la renta.
- 37.* La Autoridad Administrativa preparará un informe anual basado en la inspección realizada a cada empresa calificada que se referirá al cumplimiento de los términos del Acuerdo y, en particular, al uso dado a las importaciones libres de derechos. También deberá preparar anualmente un informe sobre la aplicación de la Ley en términos generales. La preparación de estos informes podrá confiarse a una oficina gubernamental competente, autónoma o regional. Se enviarán a la Secretaría copias de estos informes generales.
38. Cualquier uso indebido de los artículos importados con franquicias aduaneras por esta Ley será motivo suficiente para que se aplique a la empresa una multa igual a tres veces el monto total de los derechos, cargas, etc., no pagados sobre ellos, o igual al valor de los artículos, según resulte más gravoso.
39. a) En el caso de violaciones graves del compromiso adquirido por la empresa, que signifiquen el incumplimiento básico de llevar a cabo el proyecto propuesto, la Autoridad Administrativa podrá suspender o cancelar el Acuerdo después de obtener la información necesaria y de haber escuchado a la empresa, previa notificación. Antes de que esta decisión entre en vigor será comunicada a la Secretaría conforme a lo establecido en el capítulo VI, Art. 26. La empresa podrá apelar ante una autoridad superior contra una decisión adversa.

/b) La cancelación

- b) La cancelación del Acuerdo será automática cuando la empresa, por causas a ella imputables, no haya alcanzado la producción en escala comercial dentro de los seis meses siguientes a la fecha fijada para ello.
- c) En caso de cancelación, la empresa quedará sujeta a una multa igual a tres veces los impuestos, derechos, cargas, etc., dejados de causar desde que se hubiera iniciado la falta en que se funde la cancelación, o, en el caso a que se refiere al párrafo b) anterior, desde la iniciación de las operaciones a que se refiera el Acuerdo cancelado.

Capítulo VIII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

- 40.* Las empresas que disfruten, bajo leyes anteriores (a especificarse en cada país) de beneficios similares a los previstos en esta Ley, podrán solicitar su cambio e incorporación bajo esta Ley. Si son calificadas, recibirán la clasificación correspondiente a las condiciones que existían cuando recibieron los beneficios originales, y recibirán los beneficios correspondientes a dicha clasificación, pero sólo por el período que falte para completar el plazo de la concesión originalmente otorgada bajo la ley anterior. Las empresas que hubieran hecho inversiones susceptibles de recibir los beneficios de esta Ley durante los dos años anteriores a la fecha de su promulgación y no hubieran recibido beneficios fiscales, tendrán derecho al mismo privilegio. En este caso, el período de los beneficios que se concedan no incluirá el tiempo transcurrido desde que se hizo la inversión.
41. No podrá hacerse ninguna solicitud adicional de exención bajo leyes anteriores, las que sólo seguirán vigentes para efecto de los compromisos y concesiones adquiridos por las empresas.
- 42.* La Autoridad Administrativa publicará el Reglamento de esta Ley dentro de los tres meses que sigan a la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial.

BENEFICIOS FISCALES OTORGABLES DE ACUERDO CON LO EXPUESTO
EN EL CAPITULO V DEL ESQUEMA UNIFORME

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Beneficios fiscales	Industrias nuevas			Industrias establecidas
	Empresas necesarias	Empresas convenientes	Empresas en áreas menos desarrolladas	Empresas necesarias y convenientes
a) Franquicias aduaneras:				
i) Materiales de construcción	5 años (con prórroga hasta por 5 años más)	5 años (con prórroga hasta de 5 años más)	Exención por 10 años	No
ii) Maquinaria, equipo, piezas de repuesto	5 años (con prórroga hasta por 5 años más)	5 años (con prórroga hasta de 5 años más)		No
iii) Materias primas, productos semi-elaborados, combustible	5 años (con prórroga hasta por 5 años más) ^{1/}	5 años (con prórroga hasta de 5 años más) ^{1/}		
b) Impuestos:				
i) Sobre la renta y las utilidades	Exención por 5 años y posteriormente, limitación de la tasa del impuesto a un máximo de 15 por ciento hasta por 5 años más ^{2/}	No		Beneficios iguales a los que estén disfrutando empresas de la misma industria por el período de exención que a dichas empresas les reste
ii) Sobre el capital, el establecimiento y operación de empresas	Exención por 5 años	No		
iii) Sobre producción, ventas y exportación	Exención por 5 años (con prórroga hasta por 5 años más)	No		
iv) Sobre predios y edificios	Exención por 5 años	No		

^{1/} Una vez expirado el período de 10 años no podrán otorgarse prórrogas de exenciones para artículos del mismo tipo utilizados en la misma rama industrial.

^{2/} Este impuesto no empezará a pagarse hasta que las utilidades libres de impuestos no iguallen al total de las inversiones.

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

Cuadro B

TRAMITACION DE LA SOLICITUD. PLAZO APROXIMADO DE CADA PASO,
SEGUN LO INDICADO EN EL CAPITULO VI DEL ESQUEMA UNIFORME

a) Solicitud (Artículo 19)	- - - - -
b) Publicación de la solicitud en la Gaceta Oficial (Artículo 23)	1 semana
c) Alternativa A: Presentación de objeciones (Artículo 24)	6 semanas
Audiencia pública (Artículo 25)	2-4 semanas
Alternativa B: Comunicación del análisis económico y técnico a la Comisión (Artículo 24)	4-6 semanas
Recomendación de la Comisión (Artículo 25)	2-4 semanas
d) Decisión de la Autoridad Administrativa (Artículo 26)	<u>2-4 semanas</u>
Plazo entre la presentación de la solicitud y la decisión	11-15 semanas

