

ARTICULOS E INFORMES

“LOS INCENTIVOS FISCALES EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA DE EL SALVADOR

Oscar Chávez

Introducción

No es un secreto la difícil situación financiera por la que actualmente atraviesa el gobierno central. Buena parte de sus principales fuentes de ingresos se han visto constreñidos al confluír simultáneamente, una serie de elementos externos adversos a la economía nacional con una crisis socio-política y militar interna. Ello ha provocado drásticos retrocesos a la economía salvadoreña, comparables a los niveles de actividad económica de principios de la década de los años sesenta.

Entre 1979-1984 la mayoría de los indicadores macroeconómicos han reportado saldos negativos, de forma tal que la crisis económica y el conflicto salvadoreño han afectado a los distintos sectores sociales, pero más profundamente a aquellos sectores tradicionalmente marginados y de bajos ingresos, que constituyen la mayoría de la población.

El sector público enfrenta un serio problema al tener, por un lado, incrementos o al menos mantención de sus niveles de gasto público, especialmente de aquellos vinculados al conflicto; y, por otro lado, la disminución de sus ingresos fruto de un deterioro de sus principales fuentes de recaudación fiscal. Todo esto hace preveer un déficit fiscal que se espera alcance a finales de 1984 la cifra de mil millones de colones.

Ante esta situación, el gobierno salvadoreño ha recurrido a un creciente endeudamiento externo e interno, así como a cambios en la estructura tributaria, especialmente en los impuestos indirectos. De esta forma se pretende articular un Presupuesto que responde a los criterios de una economía de guerra en menoscabo de la satisfacción de las necesidades sociales de la mayoría de la población.

Dada la tendencia al deterioro económico y social del país y el agravamiento de la situación financiera del sector público, se puede prever que nuevas medidas de política económica, nada populares, sean implementadas durante 1985, tales como "...una devaluación, aunque esta no sea oficial, ... un nuevo proyecto de ley de timbres, la transferencia de la gasolina al mercado paralelo de divisas, medidas de austeridad del gobierno central y el cobro de los servicios proporcionados por el Estado"¹.

Resulta, pues, sumamente paradójico cómo un Estado, que enfrenta una crisis económica tan tremenda, y cuyas repercusiones trascienden a aquellos ámbitos políticos, sociales e ideológicos, continúe manteniendo, al interior de su política fiscal, un cuantioso sacrificio fiscal al seguir concediendo una serie de incentivos a la industria manufacturera, que se otorgan en virtud del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industria². Entenderemos por sacrificio fiscal a la pérdida de ingreso tributarios en que incurre el Estado al conceder exenciones en el pago de impuestos a ciertos agentes económicos.

I. Los Incentivos Fiscales concedidos a la Industria Manufacturera.

El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial nació en el seno del Tratado General de Integración Centroamericana, como un mecanismo orientado a corregir el desorden y controlar la competencia que los distintos gobiernos de los países hacían para atraer la mayor cantidad de inversiones extranjeras³. En 1962 se suscribió el Tratado de creación del Convenio pero no fue sino hasta el año de 1969 cuando entró en vigencia, pocos días antes de la guerra entre El Salvador y Honduras y del comienzo de la crisis más profunda y generalizada del Mercado Común Centroamericano (MCCA)⁴.

El principal objetivo del Convenio "consistió en uniformar los incentivos, a fin de evitar disparidades artificiales en las condiciones de oferta de los productos manufacturados, así como evitar desviaciones —también artificiales— de las inversiones hacia los países que otorgaban incentivos mayores"⁵. Asimismo, se planteaban como objetivos específicos, "el mejorar la estructura industrial de la región, de acuerdo con las necesidades de la integración y del desarrollo equilibrado en Centroamérica y racionalizar el sacrificio fiscal que es inherente a toda política de fomento mediante exoneraciones tributarias"⁶.

Para operativizar el Convenio se estableció una clasificación de las empresas bajo el criterio de beneficiar "a aquellas empresas cuyas plantas industriales utilicen procesos de fabricación modernos y eficientes..., produzcan artículos necesarios para el desarrollo de otras actividades productivas, o para satisfacer necesidades básicas de la población, o sustituyan artículos que son objeto de importación considerable, o aumenten el volumen de las exportaciones"⁷.

Como puede observarse, de ese criterio se desprendían las metas específicas a lograr con la implementación del Convenio, destacándose el

hecho de que todas ellas estaban orientadas a conseguir y/o promover algún grado de desarrollo industrial a través de una legislación que, coordinada y coherentemente, fomentara la creación de aquellas empresas industriales que contribuyeran a ello en la mayor medida posible.

Los beneficios fiscales otorgados por el Convenio abarcaban desde la exoneración total y parcial de los impuestos sobre la renta, el capital y municipales sobre el establecimiento, así como también se concedían franquicias aduaneras para la importación de los materiales de construcción, maquinaria, equipo, herramientas, accesorios y artículos necesarios para la producción.

II. Medición del Sacrificio Fiscal del Gobierno en virtud del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales.

Debido a las limitaciones de información referente a las exenciones concedidas por la condonación de los impuestos sobre la renta, el capital y municipales sobre los establecimientos, solamente se considerará aquel sacrificio fiscal incurrido por el gobierno debido al otorgamiento de los beneficios de la franquicia aduanera para la importación de materias primas y el capital. A pesar de la limitación, creemos poder mostrar lo oneroso que significa para el gobierno y la sociedad salvadoreña, el seguir concediendo prebendas fiscales de esa naturaleza. Debemos recordar que parte del objetivo principal buscado con los incentivos fiscales era beneficiar a aquellas empresas que utilizaron procesos de fabricación "modernos y eficientes", no sólo desde el aspecto técnico sino también, desde los aspectos económicos y financieros. Asimismo, se consideraba como criterio de eficiencia económica el hecho de si las empresas beneficiadas, efectivamente elaboraban artículos necesarios para el desarrollo de otras actividades productivas, o para satisfacer necesidades para la población o sustituían artículos importados o aumentaban las exportaciones del país.

Durante 1979 el gobierno experimentó un sacrificio fiscal por la concesión de beneficios a la empresa manufacturera de franquicias aduaneras a la importación de materias primas y bienes de capital, por un valor de ₡ 106,636,000 y ₡ 6,270,000, respectivamente, lo cual daba un total de ₡ 112,906,000. (Cuadro No. 1).

Al considerar comparativamente el valor del sacrificio fiscal con algunos de los principales indicadores de la economía, para el año de 1979, podemos apreciar claramente la importancia que posee, en tanto que no son sino ingresos sacrificados, no percibidos por el estado y, por lo tanto, no revertidos en gastos públicos de beneficio para la sociedad. En ese sentido, al compararlo con el valor de importaciones efectuadas por el país durante ese año, se tiene que el sacrificio fiscal, proveniente de la franquicia aduanera a la importación de materias primas y bienes de capital de la industria manufacturera, representaba una proporción del 5.0% y era casi igual al 60% del valor de las exportaciones de algodón, cuando éstas representaban el 7.7% del valor total de las exportaciones realizadas por el país durante ese año⁸.

CUADRO No. 1
SACRIFICIO FISCAL OTORGADO POR EL GOBIERNO AÑO 1979
 (En miles de colones)

División CIUU	Exención Materias Primas	Exención Bienes de Capital	Sacrificio Fiscal
31	₡ 9,990	₡ 1,282	₡ 11,272
32	15,346	1,126	16,472
33	1,153	17	1,170
34	18,054	911	18,965
35	43,515	1,163	44,678
36	206	367	573
37	1,008	368	1,376
38	15,225	811	16,036
39	2,139	225	2,364
TOTAL	₡ 106,636	6,270	112,906

FUENTE: Departamento de Asuntos Industriales, Ministerio de Hacienda, citado en Mauricio Campos y Mario Landaverde, "Los Incentivos Fiscales a la Industria Manufacturera como Mecanismo estimulador de Beneficios Extraordinarios en una Economía Concentrada", Tesis para optar al grado de Licenciatura en Economía, UCA, San Salvador, junio de 1984, pp. 76-A.

Por otro lado, al compararlo con el total de ingresos tributarios del Gobierno Central se observa que el sacrificio fiscal antes apuntado, representaba el 11.1%, y el 15.3% con respecto al total de sus gastos corrientes⁹. Si relacionamos el sacrificio fiscal con el déficit fiscal podemos darnos cuenta de la magnitud del problema. Por ejemplo, si el Estado no hubiese incurrido en un sacrificio fiscal durante los años comprendidos entre 1978 y 1981, el déficit fiscal del Gobierno Central sería menor en aproximadamente una cuarta parte (Cuadro No. 2).

CUADRO No. 2
SACRIFICIO FISCAL Y DEFICIT FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL
DE EL SALVADOR
 (En millones de colones)

Año	Sacrificio Fiscal	Déficit Fiscal	Relación entre el Sacrificio Fiscal y el Déficit Fiscal. %
1978	94.0	- 197.1	47.7%
1979	112.9	- 127.9	88.3
1980	114.3	- 617.8	18.5
1981	85.5	- 763.1	11.2
TOTAL	406.7	- 1,705.9	23.8

FUENTE: José Rojas y Jorge Dawson, "La Estructura de la Industria Alimenticia y las Necesidades Básicas", Tesis para optar al grado de Licenciatura en Economía, UCA, San Salvador, abril de 1984, p. 109, e Informe Complementario Constitucional de cada año, Ministerio de Hacienda.

Como puede apreciarse la magnitud de los incentivos fiscales concedidos a la industria manufacturera es bastante considerable, si tomamos en cuenta los ingresos fiscales que el Estado ha dejado de percibir y los gastos que pudo haber realizado en obras de carácter social; ello no muestra otra cosa sino la considerable magnitud del sacrificio fiscal absorbido por el gobierno durante ese año en virtud de la concesión de las prevendas fiscales antes apuntadas.

Veamos ahora cómo repercuten los beneficios derivados de la franquicia aduanera en la consecución de los objetivos perseguidos con su aplicación, esto es, en la generación de empleos, captación de nuevos capitales, formación del valor agregado y en los costos y beneficios de las empresas.

Para distinguir claramente el impacto de los beneficios fiscales en dichos indicadores, se considerarán por separado los correspondientes a las empresas gigantes (cuyas producciones rebasan los diez millones de colones anuales) y el resto de empresas del sector manufacturero.

II.1 Relación entre el Sacrificio Fiscal y el Valor Agregado, Remuneraciones Pagadas, Personal Ocupado y Remunerado.

La globalidad de los beneficios fiscales concedidos por la franquicia aduanera a la importación de materias primas y bienes de capital en la industria manufacturera, son concentrados en la mayor proporción por las empresas gigantes; para el caso se tiene que estas empresas absorben el 68% del total de los beneficios concedidos al sector manufacturero, cuando ellas constituyen apenas el 13% de la totalidad de empresas beneficiadas (Cuadro No. 3).

CUADRO No. 3
SACRIFICIO FISCAL Y SU CONCENTRACION
(En porcentajes)

	% Sacrificio Fiscal	% Empresas
Empresa Gigante	68%	13%
Resto de Empresas	32%	87%

FUENTE: Mauricio Campos y Mario Landaverde, op. cit., pp. 80.

Teniendo ese hecho como telón de fondo, no es nada raro que la mayor cuantía del sacrificio fiscal del gobierno sea originada de las prevendas fiscales otorgadas a las empresas gigantes. En otras palabras, le es más caro al gobierno la unidad de valor agregado generada por la empresa gigante que el resto de empresas del sector manufacturero donde es relativamente más barata la creación de una unidad de valor agregado ya que, según cálculos efectuados, la empresa gigante ocasiona 37 veces más sacrificio fiscal que el resto del sector¹⁰ (Cuadro No. 4).

CUADRO No. 4
RELACIONES DEL SACRIFICIO FISCAL CON EL VALOR AGREGADO
Y MANO DE OBRA. AÑO 1979. (En miles de colones)

Categoría	Sacrificio Fiscal	Valor Agregado	Valor Agregado	Personal Ocupado	Sacrificio Fiscal	No. de empresas.
Empresas Gigantes		0.11		∅ 34.553		∅ 1,416.064
Resto de Empresas		0.09		61.461		38.255

FUENTE: Ibid., pp. 83.

II.2 Impacto de los beneficios fiscales sobre los costos de producción unitarios de las empresas manufactureras

Resulta sumamente interesante observar cómo la exoneración de los impuestos a la importación de materias primas tienen un impacto directo sobre los costos de producción de las empresas manufactureras, y consecuentemente, en el aumento de los márgenes de ganancias. En ambos casos, las favorecidas son aquellas empresas catalogadas como gigantes.

CUADRO No. 5
COSTO DE PRODUCCION UNITARIO DEL SECTOR INDUSTRIAL
BENEFICIADO POR EL CONVENIO

Categoría	Costo de Producción Unitario	Costo de Producción Unitario Ajustado
Gigante	0.76	0.80
Total del sector	0.77	0.84

FUENTE: Ibid., pp. 85.

Al comparar los costos unitarios de producción de las empresas gigantes con el resto del sector industrial, aquellas poseen, ya sea considerando el impacto de los incentivos otorgados como en el supuesto de que efectivamente pagarán impuestos a la importación de materias primas, costos más bajos. Lo anterior es claramente explicable por las economías de escala que éstas obtienen en virtud de su tamaño de planta más grande. En ese sentido, es lógico esperarse que dichas empresas gigantes obtengan una utilidad bruta también mayor con respecto al total del sector industrial (Véase Cuadros No. 4, 5 y No. 6).

CUADRO No. 6
UTILIDAD BRUTA UNITARIA CON Y SIN
INCENTIVOS FISCALES

Categoría	Utilidad Bruta Unitaria Sin Incentivos Fiscales	Utilidad Bruta Unitaria con Incentivos Fiscales
Gigante	0.20	0.24
Total del sector	0.16	0.23

FUENTE: Ibid., p. 87.

Aun cuando pareciera que el resto del sector industria, en términos unitarios, es el mayormente beneficiado con los incentivos fiscales a través de la franquicia aduanera, en términos absolutos no lo es. Son las empresas gigantes las que transan los volúmenes más grandes de importación de materias primas y bienes de capital, y por lo tanto, las favorecidas en una mayor cuantía.

II.3 Sustitución y Promoción de Exportaciones del Sector Industrial.

A pesar de lo complicado de evaluar la marcha del desarrollo industrial en materia de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, se puede tener una aproximación al respecto si se desglosa la estructura de las importaciones por medio de la clasificación económica y se consideran la trayectoria histórica manifestada por las exportaciones de productos de carácter industrial.

Para el primer caso, se puede observar que para el año de 1979 solamente la industria manufacturera importaba el 46.8% del total efectuado y para 1983 esa proporción había alcanzado un 52.5% del total¹¹ el mayor peso recayó en las importaciones de bienes intermedios, es decir, en bienes y servicios necesarios e imprescindibles para mantener la actividad del sector industrial. Esto viene a mostrar la profunda dependencia sobre la cual ese sector descansa, puesto que no ha podido ni siquiera constituirse en transformadora de las materias primas existentes en el país (como lo sería la Agroindustria) y, por consiguiente, en un polo dinámico de desarrollo tendiente a aliviar, entre otros, el problema secular del deterioro de la balanza de pagos del país.

En contrapartida, los incentivos fiscales otorgados para la promoción de las exportaciones del sector industrial tampoco han logrado conseguir su cometido.

Si observamos el Cuadro No. 7, salta rápidamente a la vista, la invariable magnitud presentada por los productos alimenticios —y entre ellos el

CUADRO No. 7
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
EN EL SAVADOR
(En porcentajes)

Categoría	1962	1970	1979
1. Productos Alimenticios	66.3	58.9	70.0
Café	55.7	49.7	63.6
2. Manufacturas Diversas	6.0	20.8	16.2
3. Materiales crudos no comestibles	24.4	10.8	7.7
4. Productos Químicos	1.9	6.0	3.7
5. Otros Productos	1.4	3.5	2.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, Varios Números

café— durante todo el lapso de tiempo comprendido desde 1962. Aún y cuando la participación de las manufacturas diversas hayan aumentado en forma relativamente considerable —aunque en términos absolutos modesta—, sería sumamente arriesgado atribuirlo solamente a los incentivos fiscales. También habría de ser enmarcado dentro del proceso global de la nueva división internacional del trabajo, y de la modalidad asumida por el capital extranjero que adopta como norma general la inversión de capital en aquellos sectores más dinámicos de la producción y exportación de partes ensambladas por estas economías.

Reflexión Final

Evidentemente, la situación actual de inestabilidad política y de confrontación armada trae consigo altos grados de riesgo e incertidumbre sobre la actividad industrial, especialmente cuando son susceptibles de sufrir graves pérdidas por los efectos de la ola destructiva que envuelve al país. Pero igualmente o quizás en mayor grado, es la situación explosiva que presentan los grupos sociales de menores ingresos, debido a niveles de vida infrahumanos y de miseria en que se encuentran y que en los últimos años se han venido agravando aún más.

En ese sentido, es conveniente reflexionar sobre las nuevas fuentes de ingresos tributarios que el gobierno en un futuro cercano comenzará a implementar. Se quiere dejar claro que, como lo han hecho en estos últimos años, se ha buscado "obtener dinero en donde políticamente sea más fácil", pero no por ello sea ésta la mejor alternativa política. De continuarse dirigiendo la política tributaria bajo los mismos criterios puede, en un futuro no lejano, generar consecuencias políticas tremendamente explosivas en

los trabajadores que ni siquiera "el estado de terror" podrían detener. Lo que se busca pues, es hacer un llamado a la necesidad de redistribuir más equitativamente las cargas tributarias y de eliminar los sacrificios fiscales onerosos y anacrónicos que lo único que hacen es transferir mayores excedentes a las empresas de parte de los trabajadores y de mantener, en algunos casos, procesos productivos ineficientes y costosos, además de ser, en muchas ocasiones, de propiedad del capital extranjero. Finalmente, cabe recordar que los instrumentos de fomento industrial a través de los incentivos fiscales "son siempre expedientes temporales que nunca podrán reemplazar a un conjunto acertado y equilibrado de impuestos"¹²

CITAS

1. Proceso, No. 159, pp. 6-7.
2. El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial entró en vigencia a partir de marzo de 1969, derogando a la "Ley de Industrias de Transformación" que había estado funcionando desde mayo de 1952.
3. Susane Jonas Bodeheimer, "El Mercomún y la Ayuda Norteamericana", EDUCA, 29 Edición, Costa Rica: 1975, p. 97.
4. Ibid., p. 97.
5. SIECA, "El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década" Anexo No. 3, BID/INTAL, p. 97.
6. Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, Art. No. 2.
7. Ibid. cap. III, Art. No. 4.
8. Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, Mayo-Junio 1970, p. 301.
9. Ibid., p. 318.
10. Mauricio Campos y Mario Landaverde, "Los Incentivos Fiscales a la Industria Manufacturera como Mecanismo Estimulador de Beneficios Extraordinarios en una Economía Concentrada", Tesis para optar al grado de Licenciatura, UCA, San Salvador, junio de 1983, pp. 83-84.
11. Memorias del Banco Central de Reserva de El Salvador, varios números.
12. Instituto de Fondo Monetario Internacional, "Incentivos Fiscales en los Países en Desarrollo", diciembre de 1976, p. 8.