

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA

JOSÉ SIMEÓN CAÑAS



**EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS EXENCIONES FISCALES EN LA ACTIVIDAD
ECONÓMICA Y EN LA GENERACIÓN DE EMPLEO**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**

**PARA OPTAR AL GRADO DE:
LICENCIADO (A) EN ECONOMÍA**

PRESENTADO POR:

CHACÓN RODRÍGUEZ, PAMELA ALEJANDRA

HERNÁNDEZ GAMERO, CARLOS LEONARDO

HERNÁNDEZ PALACIOS, MARÍA JOSÉ

VALDEZ QUIJANO, WELLMAN ALEXANDER

ANTIGUO CUSCATLÁN, OCTUBRE 2015

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
JOSÉ SIMEÓN CAÑAS**

**RECTOR
ANDREU OLIVA DE LA ESPERANZA, S. J.**

**SECRETARIA GENERAL
SILVIA ELINOR AZUCENA DE FERNÁNDEZ**

**DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
JOSÉ ANTONIO MEJÍA HERRERA**

**DIRECTOR DEL TRABAJO
MANUEL ALFONSO DELGADO**

**SEGUNDA LECTORA
SANDRA MARIELOS GARCÍA LANDAVERDE**

*A Dios por guiar nuestro camino y ayudarnos a culminar esta etapa,
A nuestros padres y familia por su apoyo incondicional y acompañarnos siempre,
A nuestros amigos y personas que de cualquier forma nos ayudaron a lo largo de estos
años, y a nuestro asesor por guiarnos en nuestra tesis.
Gracias a todos.*

ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDO

SIGLAS Y ABREVIATURAS	III
INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO I: ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE LAS EXENCIONES FISCALES EN EL SALVADOR	1
1.1 Gasto tributario, incentivos y exenciones fiscales	1
1.1.1 El gasto fiscal y el desarrollo económico.....	4
1.2 Antecedentes, posición ideológica y visión política de las exenciones fiscales.....	5
1.2.1 El modelo agroexportador cafetalero en El Salvador	5
1.2.2 El Modelo Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), 1940-1980	6
1.2.3 Consenso de Washington.....	10
1.3 Métodos de evaluación y técnicas de medición del gasto tributario	12
1.3.1 Métodos de evaluación del gasto tributario	13
1.3.2 Técnicas de medición del gasto tributario	19
1.3.3 Metodologías de evaluación del gasto tributario en países de América Latina	25
1.4 Medición del gasto tributario en El Salvador	27
CAPÍTULO II: IDENTIFICACIÓN DE EXENCIONES EN LA LEGISLACIÓN SALVADOREÑA.....	29
2.1 Ley de Impuesto Sobre la Renta.....	29
2.2 Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA). 34	
2.4 Principales incentivos fiscales a la inversión.....	38
2.4.1 Ley de Zona Franca Industriales y Comercialización	39
2.4.2 Ley de Servicios Internacionales	42
2.4.3 Ley de Turismo	49
2.4.4 Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de Las Energías Renovables en la Generación de electricidad.....	52
CAPÍTULO III: ESTIMACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO, ANÁLISIS DEL IMPACTO MACROECONÓMICO	59

3.1 Estimación del gasto tributario para el Impuesto Sobre la Renta	59
3.2 Estimación del gasto tributario para el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y Prestación de Servicios.....	67
3.3 Análisis del impacto macroeconómico.....	73
3.3.1 Ley de zonas francas industriales y comercialización	73
3.3.2 Ley de servicios internacionales.....	76
3.3.3 Ley de turismo.....	77
3.3.4 Ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad.....	79
CAPÍTULO IV: BREVE ANÁLISIS SOBRE LA EFECTIVIDAD Y LA EFICIENCIA DEL GASTO TRIBUTARIO EN EL SALVADOR	83
4.1 Aspectos generales sobre los incentivos fiscales a la inversión.....	83
4.2 Evaluación de beneficios y costos del gasto tributario	86
4.2.1 Beneficios	87
4.2.2 Costos.....	90
4.3 Indicadores de efectividad y eficiencia del gasto tributario	92
4.3.1 Tasas efectivas de tributación.....	92
4.3.2 Análisis econométricos.....	93
4.3.3 Encuestas empresariales.....	93
4.3.4 Indicadores de efectividad y costo-eficiencia con datos reales.....	94
4.3.5 Eficiencia fiscal	94
4.4 Análisis de la efectividad y eficiencia del gasto tributario en El Salvador.....	94
4.4.1 Inversión.....	95
4.4.2 Empleo.....	101
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	111
ANEXOS	114
Anexo 1: Metodologías de medición del gasto tributario en América Latina	114
Anexo 2: Reglamento de la Ley de Servicios Internacionales, capítulo V, Del Otorgamiento de Incentivos para Usuarios Directos de Parque o Centros de Servicios	120
Anexo 3: Tabla de empresas investigadas.....	122

Anexo 3.1 Empresas beneficiadas por la Ley de Servicios Internacionales.....	122
Anexo 3.2 Empresas beneficiadas por la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización.....	123
Anexo 3.3 Empresas beneficiadas por DPA	127
BIBLIOGRAFÍA.....	131

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1 Evolución del Impuesto Sobre la Renta como proporción del PIB, 1960-1980	9
Cuadro 1.2 Caso hipotético de los métodos de evaluación del gasto tributario.....	18
Cuadro 1.3 Principales características de las estimaciones de gastos tributarios en Latinoamérica	26
Cuadro 2.1 Exenciones presentes en la Ley del ISR	33
Cuadro 2.2 Hechos y servicios exentos del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios	37
Cuadro 2.3 Principales actividades promovidas por incentivos fiscales en El Salvador y el tipo de impuesto al que están exentas	54
Cuadro 2.4 Requisitos por Ley para gozar de incentivos fiscales	56
Cuadro 3.1 Utilidades y gasto tributario de empresas usuarias de zonas francas y depósitos de perfeccionamiento activo (millones US\$).....	61
Cuadro 3.2 Utilidades y gasto tributario de las empresas beneficiadas por la Ley de Servicios Internacionales (millones US\$)	63
Cuadro 3.3 Utilidades y gasto tributario de proyectos de interés turístico, 2006-2014 (miles US\$)	64
Cuadro 3.4 Total gasto tributario del impuesto sobre la Renta, 2000-2014 (millones US\$).....	65
Cuadro 3.5 Estimación del Gasto Tributario del IVA para Zona Franca y DPA, 2000-2014 (millones US\$).....	67
Cuadro 3.6 Estimación del gasto tributario del IVA para proyectos de interés turístico, 2000-2014 (millones US\$).....	69

Cuadro 3.7 Total gasto tributario del impuesto a la transferencia de bienes muebles y prestación de servicios, 2000-2014 (millones US\$)	70
Cuadro 3.8 Porcentaje del gasto tributario estimado respecto a la recaudación total del impuesto sobre la renta y el impuesto a la transferencia de bienes muebles y prestación de servicios (millones US\$)	71
Cuadro 3.9 Gasto tributario total, 2000-2014 (millones US\$)	72
Cuadro 3.10 Porcentaje del PIB que aportan los sectores beneficiarios de incentivos fiscales (millones US\$)	78
Cuadro 3.11 Proyectos certificados de energía renovable, 2007-2014	79
Cuadro 4.1 Combinaciones posibles de tasa interna de retorno financiera y tasa interna de retorno económica	88
Cuadro 4.2 Principales obstáculos para hacer negocios	96

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1 Diferencia entre el método de los ingresos fiscales no percibidos y el método de aumento de los ingresos fiscales.....	15
Gráfico 3.1 Gasto tributario en ISR para Usuarios de Zona Franca y Depósito de Perfeccionamiento Activo, 2000-2014.....	62
Gráfico 3.2 Gasto tributario en ISR para Usuarios Directos de Servicios Internacionales, 2007-2014	63
Gráfico 3.3 Gasto tributario en ISR para Proyectos de Interés Turístico 2006-2014.....	65
Gráfico 3.4 Gasto tributario en IVA para Usuarios Directos de Zona Franca, 2007-2014.....	68
Gráfico 3.5 Gasto tributario en IVA para Proyectos de Interés Turístico, 2007-2014.....	69
Gráfico 3.6 Número de empresas con incentivos fiscales por sector, 2000-2014.....	73
Gráfico 3.7 Empleos Directos Zona Franca y Depósito de Perfeccionamiento Activo, 2000-2014.....	74
Gráfico 3.8 Inversión Extranjera Directa sector servicios industriales de maquila, 2000-2014.....	75
Gráfico 3.9 Empleos Directos Usuarios Directos Servicios Internacionales, 2007-2014.....	76
Gráfico 3.10 Inversión Extranjera Directa para servicios Internacionales, 2007-2014.....	77
Gráfico 3.11 Inversión en Proyectos de Interés Turístico por año, 2006-2014.....	78
Gráfico 3.12 Capacidad instalada por central generadora, 2007-2014.....	80

Gráfico 3.13 Inversión Energías Renovables, 2008-2009.....	80
Gráfico 4.1 Limitaciones del entorno empresarial en El Salvador, 2010.....	95
Gráfico 4.2 Los 20 factores críticos para la selección de un país. Resultados de la encuesta realizada a empresas transnacionales. Porcentaje citado como “muy importante”.....	98
Gráfico 4.3 Empleos generados bajo régimen de incentivos fiscales, 2000-2014.....	102
Gráfico 4.4 Tasa de desempleo sector formal.....	103
Gráfico 4.5 Salario real por sector, canasta básica rural y urbana, 2001-2014.....	107
Gráfico 4.6 Empleos generados y gasto tributario.....	108

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFP: Administradora de Fondos y Pensiones

AGCS: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

AID: Asociación Internacional del Desarrollo

ANDA: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados de El Salvador

ANEP: Asociación Nacional de la Empresa Privada

ANTEL: Administración Nacional de Telecomunicaciones

BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica

BCR: Banco Central de Reserva

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CANR: Consumo de Bienes y Servicios Afectos

CAPE: Compras Afectadas destinadas a la Producción de bienes y servicios Exentos de IVA

CAT: Certificado de Abonos Tributarios

CBSE: Consumo de Bienes y Servicios Exentos

CEPA: Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CH: Consumo Final de Hogares

CHE: Consumo de Hogares en el Exterior

CIAE: Consumo Intermedio Afecto Destinado a la Producción Intermedia

CIAT: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias

CMCA: Consejo Monetario Centroamericano

CN: Cuentas Nacionales

CNR: Centro Nacional de Registro

COFINS: Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social

CORSATUR: Corporación Salvadoreña de Turismo

DGII: Dirección General de Impuestos Internos

DPA: Depósitos Públicos Autorizados

EA: Exportaciones Afectadas

ENADE: Encuentro Nacional de la Empresa Privada

ERPA: Contrato de Reducciones Certificadas de Emisiones

EXPORTA: Agencia de Promoción de Exportaciones

FESPAD: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho

FMI: Fondo Monetario Internacional

FUNDE: Fundación Nacional para el Desarrollo

FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)

GND: Gasto No Deducible

GST: Goods and Services Tax (Impuesto sobre los Bienes y Servicios)

IAE: Impuesto de Actividades Económicas

ICEFI: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

ICMS: Impuesto sobre Operaciones en la Circulación de Mercaderías y Servicios Transporte

IED: Inversión Extranjera Directa

IETAAP: Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz

IETU: Impuesto Empresarial a Tasa Única

IGV: Impuesto General a las Ventas

IOF: Impuesto sobre Operaciones Financieras

IPC: Índice de Precio al Consumidor

IPF: Impuesto sobre Productos Financieros

IPI: Índice de Producción Industrial

ISC: Impuesto Selectivo al Consumo

ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones

ISND: Impuesto de Solidaridad a la Niñez Desamparada

ISR: Impuesto Sobre la Renta

ISTU: Instituto Salvadoreño de Turismo

IVA: Impuesto al Valor Agregado

IVACN: Índice del Valor Actual Neto

MCC: Mercado Común Centroamericano

MDL: Mecanismo de Desarrollo Limpio

MINEC: Ministerio de Economía

MIP: Matriz Insumo Producto

MITUR: Ministerio de Turismo

MW: Megavatio

NHS: Contribuciones al Servicio Nacional de Salud

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMC: Organización Mundial del Comercio

OMGI: Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones

ORMUSA: Organización de Mujeres Salvadoreñas

PF: Productos Financieros

PIB: Producto Interno Bruto

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PROESA: Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador

RCE: Reducción Certificada de Emisiones

SAPRIN: Structural Adjustment Participatory Review International

SIECA: Secretaría de Integración Económica Centroamericana

SIGET: Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones

TIR: Tasa Interna de Retorno

UET: University of Engineering and Technology

USAID: United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)

WN: Nominal Wage (Salario Nominal)

WR: Real Wage (Salario Real)

INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos años se ha podido observar que las políticas de fomento a la inversión y generación de empleo en El Salvador, se han visto influenciadas por el cambio en la posición ideológica. En este transcurso han venido desarrollándose políticas de incentivos fiscales para diferentes sectores, entre ellas las exoneraciones de impuestos. Actualmente, existen 26 leyes que amparan incentivos fiscales, con las que se pretende alcanzar un mayor crecimiento y desarrollo económico. Sin embargo, esto genera un costo para el Estado, ya que se deja de percibir ingresos fiscales con los cuales el Estado se financia para desarrollar políticas sociales. Es por ello, que esta investigación tiene por objeto analizar el impacto que generan las políticas de incentivos fiscales que exoneran el pago de impuestos sobre la actividad económica, la generación de empleo y el desarrollo equitativo. Para ello se seleccionaron 4 leyes de incentivos fiscales que permiten analizar el impacto de la renuncia por parte del Estado de ingresos fiscales.

La presente investigación busca responder si en realidad están contribuyendo al desarrollo económico equitativo los sectores que son beneficiados por las exenciones fiscales. Entendiendo como desarrollo económico equitativo la promoción de un crecimiento económico equitativo de largo plazo y la generación y asignación de recursos para apoyar el desarrollo y la igualdad.

La hipótesis planteada es que los sectores beneficiados por las exenciones fiscales no contribuyen al desarrollo económico equitativo. Para la comprobación de esta hipótesis la investigación se centra en cuatro objetivos: analizar cómo las medidas de política económica adoptadas en la década de 1990 modificaron el esquema de exenciones fiscales en el país; identificar las exenciones fiscales en el marco de la legislación; estimar el gasto tributario generado por las exenciones fiscales; y finalmente estimar la influencia de las exenciones fiscales en el la tasa de crecimiento del PIB, la Inversión y el empleo por sector económico.

Para la realización de estos objetivos, esta investigación se divide en cuatro capítulos, en el primer capítulo se hace una breve distinción entre conceptos claves para dar una mejor orientación al lector, además se identifica el cambio en la posición ideológica desde el modelo agroexportador cafetalero hasta la fecha, y como último apartado del capítulo se presentan diferentes métodos de evaluación de gastos tributarios, evidencia empírica y

estudios nacionales que contribuirán a determinar la línea metodológica de esta investigación

En el segundo capítulo, se analizan los dos principales impuestos que contiene la estructura tributaria de El Salvador: el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA). Además, se hace una revisión del Código Tributario, siendo el principal marco jurídico que regula la base tributaria en el país, y la revisión de las 4 principales leyes de exenciones fiscales seleccionadas: la Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de Las Energías Renovables en la generación de Electricidad, Ley de Zona Franca y Comercialización, Ley de Turismo y la Ley de Servicios Internacionales.

En el tercer capítulo, se realiza la estimación del gasto tributario del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios para los sectores económicos que son beneficiados por la Ley de Turismo, Ley de Servicios Internacionales, y Ley de Zonas Francas Industriales y Comercialización del año 2000 hasta el 2014. Al mismo tiempo, se realiza el análisis comparativo de las variables macroeconómicas del empleo y la inversión a partir del año que entraron en vigencia cada una de las leyes de incentivos fiscales. Cabe recalcar, que únicamente son estimados los gastos tributarios para estos tres sectores debido a que la Ley de Incentivos Fiscales al Fomento de las Energías Renovables es la más reciente y no se han obtenido datos sobre los ingresos de los proyectos, sin embargo se analiza el comportamiento de la inversión en el sector y su contribución a la capacidad instalada del país, desde la implementación de la Ley hasta la fecha.

Por último, se analizan los resultados de la aplicación de leyes de incentivos fiscales en El Salvador, respaldando los resultados con estudios previos sobre la efectividad de los incentivos fiscales a manera de reflexionar el papel que juegan estos en la política fiscal para promover el crecimiento económico equitativo.

CAPÍTULO I: ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE LAS EXENCIONES FISCALES EN EL SALVADOR

En la primera parte de este capítulo se presentan las principales definiciones de gasto tributario, incentivos y exenciones fiscales. En la segunda parte se plantean los antecedentes, la posición ideológica y la visión política que llevaron a adoptar políticas de gasto tributario en El Salvador, tomando como base el consenso de Washington. Finalmente en la tercera parte se abordan diferentes métodos de evaluación de gastos tributarios, evidencia empírica y estudios nacionales que contribuyen a determinar la línea metodológica de la investigación.

1.1 Gasto tributario, incentivos y exenciones fiscales

La política fiscal es una de las principales herramientas de las políticas públicas para asegurar un crecimiento económico sostenible, así mismo, aplicadas adecuadamente estas políticas promueven la reducción de la pobreza y la desigualdad.

El sistema tributario recauda los ingresos necesarios para financiar el gasto público. Cada ciudadano aporta una proporción, ya sea de su ingreso, consumo o riqueza, que son destinados para financiar los bienes públicos, el gasto social y demás actividades que tengan efectos económicos y sociales positivos para la sociedad. Frecuentemente, los gobiernos usan los sistemas tributarios para promover ciertos objetivos de política económica, tales como incentivar el ahorro, estimular el empleo o proteger a la industria nacional; así el sistema tributario cumple un rol similar al del gasto público, pero por la vía de la renuncia del Estado a toda o parte de la recaudación que correspondería obtener de determinados contribuyentes o actividades. Esta renuncia es lo que se conoce como gasto tributario, por lo que uno de los objetivos de la investigación es evaluar la eficiencia de dicha renuncia.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2004) define los gastos tributarios como “una transferencia de recursos públicos llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia, más que por la vía del gasto directo, por tanto, una vez consignados en la legislación desaparecen de la discusión pública, es decir que no rinden cuentas ante la población”.

En El Salvador las políticas fiscales encaminadas a la búsqueda del crecimiento económico se centran en la promoción de la inversión, lo cual lleva a la implementación de incentivos tributarios. Según la definición de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL, 2006) los incentivos tributarios corresponden a “la disminución de las obligaciones tributarias de empresas y ciudadanos por medio de los cuales se busca afectar el comportamiento de los actores económicos a un costo fiscal limitado”.

La CEPAL (2006) señala que además del aumento de la inversión, los incentivos fiscales tienen como objetivos: “el desarrollo de regiones atrasadas, promoción de exportaciones, la industrialización, la generación de empleo, el cuidado del medio ambiente, la transferencia de tecnología, la diversificación de la estructura económica y la formación de capital humano”. Estos incentivos tributarios pueden tomar diferentes formas como exoneraciones temporales de impuestos, incentivos a la inversión, zonas especiales con tratamiento tributario privilegiado y los incentivos al empleo.

Esta investigación se centra en el estudio de las exenciones fiscales, debido a esto es importante definir lo que se entiende por exención fiscal. Según Sainz de Bujanda (1991; citado en Menéndez, 2010:194-195) las exenciones son una:

"técnica impositiva que puede afectar a todos los elementos de la relación tributaria y que, con relación a la carga que la aplicación normal del tributo trae consigo se dirige a provocar un efecto desgravador, total o parcial, en beneficio de ciertas personas o respecto a determinados supuestos fácticos".

En términos generales, las exenciones son supresiones de la tributación, ya sean parciales o totales, que cuentan con un periodo de vigencia definido, el cual se encuentra relacionado con los objetivos que se deseen alcanzar con dicha política económica.

Las exenciones como se mencionó anteriormente pueden ser de diferentes tipos, según Menéndez (2010), la siguiente clasificación de exenciones permite sintetizar las clases más relevantes a partir de su alcance:

- a) Alcance cuantitativo: se encuentran subdivididas en exenciones parciales y totales. Las primeras hacen referencia a la eliminación de una porción del tributo, y las segundas son las que eliminan la totalidad del tributo.

- b) Alcance temporal: las conforman las exenciones temporales y permanentes. Su distinción radica en el hecho de haber establecido el periodo de vigencia de las exenciones en la creación de las leyes.
- c) Beneficiarios: estas pueden ser exenciones objetivas, subjetivas o mixtas. Las exenciones objetivas son las otorgadas por una acción determinada, las exenciones subjetivas son focalizadas hacia ciertas personas, y las mixtas son una combinación de ambas.

Complementariamente a la clasificación anterior, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, 2011) identifica como gasto tributario las siguientes exenciones:

- a) Exenciones o exclusiones sobre bienes o servicios finales: en este caso lo que realmente “se busca es mejorar el bienestar de un determinado segmento de la sociedad”, los más desfavorecidos.
- b) Exenciones o exclusiones sobre bienes o servicios intermedios: este tipo de exención “rompe la cadena de producción-distribución y genera un efecto cascada para las etapas posteriores a través del precio”. Así las exenciones sobre bienes o servicios intermedios solo constituirán gastos tributarios si dichos bienes o servicios se destinan a “producir bienes o servicios finales exentos o excluidos que se consumen en el mercado interno o se exportan”.
- c) Rentas exentas o excluidas en los impuestos sobre la renta personal o empresarial: normalmente se está frente a la aplicación de disposiciones de carácter excepcional que buscan mejorar la disponibilidad económica de los contribuyentes para alcanzar ciertos objetivos de política económica o social del Estado. En cuanto a la renta personal destaca el tratamiento más favorable a ciertas rentas del capital como los intereses. Otras exenciones sobre la renta personal son las que se aplican sobre los derechos de autor, y finalmente están las exenciones sobre las pensiones. En el caso de los impuestos sobre la renta empresarial, las más utilizadas son las vacaciones tributarias (moratoria fiscal), que promovieron la industrialización y logran la sustitución de importaciones.

1.1.1 El gasto fiscal y el desarrollo económico

El incremento del uso de gastos tributarios o incentivos fiscales como herramienta para impulsar el desarrollo económico está basado en diversos argumentos, Lynch (2004) propone los siguientes:

- I. El argumento de la carga tributaria: dado que los impuestos representan una carga significativa que las empresas pagan, una disminución de los mismos aumenta sus ingresos. Ello genera más inversión y un incremento en la actividad empresarial, lo que se transforma en la generación de nuevos empleos.
- II. El argumento del lado de la oferta: los gastos fiscales dirigidos a individuos y empresas proporcionan incentivos para cumplir con jornadas de trabajo más extensas, destinar más recursos al ahorro y aumentar la inversión, debido a que la reducción de impuestos les permite conservar una mayor proporción de sus ingresos.
- III. El argumento del lado de la demanda: ante una disminución de los impuestos, los ingresos netos de los individuos se incrementan. Una parte de dichos ingresos adicionales puede ser ahorrada y el resto gastada en bienes y servicios. Un mayor gasto genera un incremento en las ventas, lo que redundará en una mayor producción y, por lo tanto, mayor contratación de personal.
- IV. El argumento del clima empresarial: el Estado puede promover el desarrollo económico mediante mejoras en su clima de negocios; reducir los impuestos crea la imagen de que un gobierno apoya la actividad empresarial.
- V. El argumento de la competitividad: es necesario disminuir los impuestos para atraer empresas, sobre todo considerando que existe competencia jurisdiccional por la inversión. Sin la aplicación de incentivos fiscales, las compañías se trasladan a otras jurisdicciones donde los haya.

Sin embargo, los incentivos fiscales no aseguran automáticamente la creación de beneficios económicos. A pesar de esto, la evidencia demuestra que muchos países continúan incrementando sus esquemas de incentivos fiscales, esto puede deberse a la conveniencia política y a que el costo no se percibe de inmediato como en el gasto directo.

No existe evidencia contundente de que las exenciones fiscales, o cargas tributarias reducidas atraigan la inversión extranjera, en especial cuando los principales determinantes de la inversión en los países centroamericanos han sido la disponibilidad

de mano de obra de bajo costo o el acceso a recursos naturales, y no a la existencia de impuestos (CEPAL, 2006).

1.2 Antecedentes, posición ideológica y visión política de las exenciones fiscales

1.2.1 El modelo agroexportador cafetalero en El Salvador

El modelo agroexportador se constituyó en El Salvador entre 1830 y 1900, según Menjívar, R. et. al. (1988) el auge del referido modelo incorporó a los países de Centroamérica al mercado mundial, siendo estos mono-exportadores, o con dos bienes exportables. Los beneficios se mostraron rápidamente con una duración breve, seguidos de décadas de estancamiento económico.

Durante la etapa agroexportadora, la política económica seguía la ortodoxia liberal del “laissez faire” referente al libre cambio en el comercio exterior y al principio de impuestos, con una recaudación tributaria que dependía del comercio exterior. Por lo que en otras áreas de la economía la política era parcialmente heterodoxa, por ejemplo: el presupuesto público, que se mostraba la mayor parte del tiempo deficitario, obligándolos acudir a endeudamiento interno y externo. El modelo fue regido políticamente por una república oligárquica consolidada por el sistema agroexportador cafetalero, el aparato estatal no poseía mucha independencia frente a las élites económicas con fuertes intereses en torno al café (Menjívar, R. et. al.,1988).

Por otra parte, el sistema fiscal estuvo basado por el lado de los ingresos en los impuestos aplicados al comercio exterior y especialmente a las importaciones (renta de aduanas) así como algunos impuestos selectivos sobre bienes y servicios, y los ingresos no tributarios provenientes de la fabricación y venta de licores. La renta de aduanas representaba, entre un 61% del total de ingresos según las memorias de labores del Ministerio de Hacienda (1920-1940; citado en ICEFI, 2007). Los impuestos sobre bienes y servicios incluían el consumo de tabaco y bebidas alcohólicas, las patentes comerciales e impuestos sobre seguros. Los impuestos de timbres fiscales y papel sellado, afectaban a todos los trámites en la administración pública, mientras que los ingresos no tributarios se derivaban básicamente de las empresas públicas (correos, telégrafos, estancos y monopolios de origen colonial, como el del aguardiente).

Es fácil establecer en este contexto, por qué la política fiscal estuvo gobernada en forma extrema, por los intereses agroexportadores. El esquema de los ingresos fiscales estaba formado por los impuestos indirectos e ingresos no tributarios, impuestos directos establecidos al nivel más bajo posible.

El sistema fiscal de la república oligárquica se trastornaba seriamente cuando la coyuntura externa era desfavorable y caía el comercio exterior. Trabajadores y campesinos enfrentaban la crisis retrayéndose en la economía de subsistencia. En esas circunstancias el gobierno no tenía ingresos suficientes para pagar los gastos y recurría a la deuda interna y externa. Un elemento para resaltar y entender esta época, es que la economía nacional tenía un sector público relativamente débil, con una élite terrateniente que se oponía totalmente a la tributación directa.

1.2.2 El Modelo Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), 1940-1980

Terminada la Segunda Guerra Mundial, la coyuntura económica internacional se expresaba con elevados precios del café y un flujo neto positivo de inversiones hacia la región. La economía cafetalera se modernizó notablemente desde la década de 1950.

Debido a un fuerte crecimiento demográfico y producción agropecuaria, las economías de la región centroamericana tendieron a diversificarse y comenzó un nuevo proceso de sustitución de importaciones industriales. En 1960, se firmó el tratado de Managua con lo cual se estableció formalmente el Mercado Común Centroamericano (MCC), después de varios años de preparación y asesoría de organismos internacionales, que incluyó el establecimiento de un Arancel Externo Común aplicado a las importaciones provenientes de países no centroamericanos, y la liberalización del comercio entre los países de América Central, especialmente de productos industriales.

Además de la creación de la MCC, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI, 2007) resalta que algunas acciones que se llevaron a cabo fue establecer instituciones comunes como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), para financiar proyectos de integración, principalmente de infraestructura; el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), para coordinar la política monetaria y facilitar los pagos entre los países de América Central; y la Secretaría de Integración Económica (SIECA), para darle seguimiento a los acuerdos.

Señalan que durante el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), se tuvo fuertes intentos de establecer una política tributaria que buscaba determinar impuestos sobre la renta o sobre las exportaciones tradicionales, con el fin de captar recursos de los sectores que generaban más ingresos, pero generalmente con escaso impacto por el proceso de integración económica centroamericana. Después de la Segunda Guerra Mundial y ante el sustancial mejoramiento de los principales productos de exportación tradicional de América Central, las recomendaciones de los organismos internacionales y de la cooperación bilateral fueron orientadas hacia el fortalecimiento de los impuestos de comercio exterior, tanto del lado de las exportaciones como del lado de las importaciones. Consideraban que de esa manera se podría establecer un proceso de movilización y transferencia de recursos para apoyar los esfuerzos de modernización económica con base en el surgimiento de otros sectores productivos.

ICEFI (2015) analiza que por el lado de las exportaciones se propuso aumentar la tasa impositiva de forma gradual y progresiva conforme los precios de los principales productos de exportación tradicional, asumiendo que estos crecerían en el mercado internacional. Esto se complementaba con la recomendación desde una perspectiva de más largo plazo, en la cual se estableciera el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y se fortaleciera la tributación de la propiedad, siendo instrumentos más directos para generar ingresos menos dependientes de las fluctuaciones de precios de uno o dos productos de exportación de parte de las entidades internacionales.

En cuanto a los impuestos de importación, éstos estarían sujetos a la estrategia regional de sustitución de importaciones por la vía del Mercado Común. Esta estrategia contempló el establecimiento de tasas razonablemente elevadas para que el arancel externo común del área integrada de los países de América Central sirviera como incentivo para fomentar un proceso de industrialización que desde el principio se orientaría a atender el mercado del conjunto de países; a diferencia de otros países latinoamericanos, donde estuvo enfocado solamente a mercados nacionales.

Estas políticas eran congruentes con procesos de integración económica enfocados hacia el establecimiento de una zona de libre intercambio, la cual conllevaba la eliminación de los impuestos de comercio exterior entre los países del área integrada, y la creación de una unión aduanera, por lo que se aplicaba un arancel externo común para las mercaderías provenientes de terceros países fuera del área integrada. Además, se contemplaba una reducción gradual de esta protección conforme se volviera más

competitivo el sector industrial y según fuesen evolucionando los acuerdos internacionales de desgravación, especialmente dentro del Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas de Comercio Exterior (GATT).

Lo anterior significó que los impuestos al comercio exterior se aplicaron solo a las operaciones comerciales provenientes de o con destino a terceros países y dejaron de aplicarse al comercio realizado dentro del área centroamericana, lo que generó nuevos problemas tributarios. Al disminuir drásticamente las importaciones de bienes de consumo provenientes de países fuera de América Central, y al aumentar las importaciones de materias primas y bienes intermedios exentos de derechos (debido a que los incentivos fiscales para impulsar la industrialización y atraer inversiones extranjeras se concretaron en este tipo de exenciones), los ingresos fiscales se erosionaron.

Asimismo, fue nociva la competencia entre países por atraer inversión extranjera mediante el otorgamiento creciente de incentivos fiscales, que consistían principalmente en exonerar del pago de aranceles la importación de materia prima, productos intermedios y equipo requerido por las empresas industriales ya establecidas. Lo que ocasionó la primera “guerra” de incentivos fiscales, que dos o tres décadas más tarde se reproduciría en un contexto de apertura y de lucha por atraer inversiones extranjeras que produjeran para mercados externos.

Debido a que no podían gravarse las exportaciones destinadas a los países del MCC, tampoco se podían generar ingresos tributarios por esta vía. Además, los impuestos aplicados a las exportaciones tradicionales generaban fuerte oposición y la variabilidad de sus precios no las volvía una fuente estable de recursos. A su vez, los intentos por establecer impuestos sobre la renta que realmente fueran efectivos solo tuvieron un éxito parcial en Honduras y Costa Rica.

Antes del siglo XX los impuestos directos tenían una importancia mínima y se limitaban a gravar, por lo general en forma casi simbólica, las propiedades urbanas y rurales. En El Salvador, la ley del Impuesto Sobre la Renta se aprobó en 1950. Las utilidades que se utilizaron para reinversión industrial se podían deducir de la renta imponible, al igual que el monto de los intereses pagados por préstamos a establecimientos industriales, todo con el fin de fomentar la industrialización y la formación de sociedades anónimas. La ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) parecía responder a ese propósito que fue finalmente establecida en 1951. La ley de fomento industrial, aprobada en 1953, reforzó aún más el

apoyo a la industria con franquicias aduaneras y/o exenciones impositivas. La inversión industrial aumentó en forma lenta aunque sostenida antes de 1960, y fuertemente luego de la aprobación del establecimiento del MCC, pero los ingresos derivados del ISR en su conjunto no llegaron a superar el 1.6% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1970, aunque después aumentaron a 2.4% en 1980 (ICEFI, 2007).

Cuadro 1.1 Evolución del Impuesto Sobre la Renta como proporción del PIB, 1960-1980

País	1960	1965	1970	1975	1980
Costa Rica	1.5	2	2.8	2.6	2.4
El Salvador	1	1.7	1.6	2.5	2.4
Guatemala	0.6	1	1	1.6	1.2
Honduras	1.5	1.7	3	3.3	4.5
Nicaragua	0.9	1.3	0.9	1.6	1.8

Fuente: Elaboración de ICEFI (2007).

La erosión tributaria causada por los incentivos fiscales establecidos para fomentar el proceso de industrialización regional, y la ausencia de impuestos sobre la renta realmente efectivos, condujo a una situación de crisis fiscal a fines de la década de 1960. Frente a esta situación los países de América Central combinaron tres tipos de respuestas. Primero, comenzaron a fortalecer la aplicación de impuestos sobre el consumo, inicialmente de ventas, que posteriormente evolucionaron hasta aproximarse con variaciones al impuesto al valor agregado (IVA). Segundo, establecieron sobre tasas elevadas para los bienes de consumo importados y producidos fuera del MCC (ICEFI, 2007).

Esto último terminó de conformar un sector industrial protegido a costa de posponer una reforma fiscal necesaria para hacer frente a los gastos crecientes del Estado, sobre todo en el plano social. Tercero, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, se realizaron un drástico ajuste de los egresos, con recortes en los gastos en salud y educación (ICEFI, 2007).

En América Central se implementaron políticas monetarias y fiscales expansionistas con el objeto de mantener los niveles de gasto público y de crecimiento económico experimentados durante la segunda parte de los años 60 y primera de los 70, pero luego se daban en un contexto de recesión mundial y de deterioro de los términos de

intercambio. Ello dio lugar a que a partir de 1982 se experimentaran graves desequilibrios macroeconómicos en la región, incluyendo tasas negativas de crecimiento económico y una acelerada disminución de las reservas internacionales. En el caso de El Salvador fue el conflicto armado el que formó parte de esta etapa. Además se aceleró un proceso de cambio económico más general, que los países de la región, comenzaron a adoptar con base en una nueva estrategia que incluía la liberalización económica y financiera, la desregulación y privatizaciones, sintetizada en el “Consenso de Washington”.

1.2.3 Consenso de Washington

A partir de la década de 1990, la mayor parte de los países empezaron a liberalizar sus regímenes de inversión y abrieron la mayoría de los sectores de sus economías a los inversores extranjeros. El consenso de Washington fue creado con el fin de brindar una solución permanente al problema del pago de la deuda de los países de América Latina, que se manifestaron como principios esenciales para el desarrollo, que giraban en torno a la reorganización del gasto público, liberación del flujo de inversión extranjera directa, fortalecer e incentivar derechos de propiedad privada y privatizar las empresas estatales.

Los cambios fueron precipitados, por radicales modificaciones en la coyuntura y en las relaciones internacionales, entre las cuales destacan las negociaciones con una alta condicionalidad para reducir y postergar el pago de la deuda externa y para contar con acceso al financiamiento externo.

Se sumaron a los objetivos de estabilización macroeconómica las medidas de apertura comercial, con medidas como reducción de aranceles y eliminación de barreras no arancelarias, la creación de renovados incentivos fiscales para las nuevas actividades de exportación es decir exenciones de impuestos para empresas en zonas francas o para exportadores de productos no tradicionales y, en algunos casos, certificados de abono tributario (CAT), el abandono de los tipos de cambio fijo en un contexto de fuertes devaluaciones, y la progresiva eliminación de los subsidios vía precios mínimos y/o tasas de interés preferenciales.

De la política tributaria los componentes más importantes fueron: la reducción en las tarifas aduaneras, el establecimiento de nuevos incentivos fiscales y el establecimiento del IVA como base de los impuestos indirectos y elemento fundamental del grupo de ingresos tributarios. Cabe resaltar de esta etapa, que hubo una disminución de la

importancia de los impuestos aplicados al comercio exterior, que incluyó la reducción y eventualmente desaparición de los impuestos a las exportaciones y una reducción sustancial de los impuestos (aranceles) aplicados a las importaciones, inicialmente de manera unilateral - como parte de programas de ajuste estructural - y posteriormente como parte de negociaciones comerciales, primero para ingresar al GATT/OMC (Organización Mundial del Comercio) y luego como resultado de la firma de una serie de acuerdos bilaterales de libre comercio con otros países.

A principios de la década de los 80, bajo el influjo de las recomendaciones del BM y del FMI, los países de América Central, como otros países, empezaron a inclinarse hacia la reducción general de los impuestos al comercio exterior. En 1986 El Salvador redujo los aranceles de importaciones. En 1990, el arancel máximo de importaciones se rebajó al 35% y el mínimo al 5%. Luego en 1992, se efectuaron algunos ajustes a las tasas. En 2001 se aprobó la simplificación aduanera para eliminar o reducir trámites y simplificar los que quedaban.

Este conjunto de factores resultó en que, durante la etapa de crisis y ajuste a la globalización (1980-2006), las medidas tributarias aplicadas, junto con los esfuerzos por fortalecer la administración tributaria, dieran como resultado un modesto aumento de la carga tributaria, reducida si se le compara con otros países latinoamericanos, y extremadamente reducida cuando se le compara con el resto del mundo. El Salvador puso en vigencia el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios IVA en 1992, como parte de un amplio programa de modernización de la economía en el que estaban involucrados el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Se adoptó el IVA con una tasa inicial del 10% que luego fue elevada al 13% en 1995.

Llama la atención, en particular, el fortalecimiento de la capacidad de recaudar de El Salvador como parte de esfuerzos por impulsar reformas que generalmente no han significado cambios en las tasas impositivas que se aplican. El avance en el ámbito de la administración tributaria también ha generado menor oposición a promover la equidad “horizontal”, intentando que aquellas empresas o personas con igual consumo o ingreso paguen la misma proporción de impuestos. No obstante, las exenciones y exoneraciones que tienden a erosionar este tipo de equidad, proporcionan una base para unas reformas que puedan contar con un mayor apoyo político en el futuro.

Es cuando a principio de la década de los 90 El Salvador puso en marcha una serie de políticas influenciadas por la ideología del consenso de Washington, entre ellas; la apertura unilateral de las aduanas, desgravación arancelaria, apertura del régimen cambiario de fijo a flotación sucia, privatización de empresas estatales, y reforma del banco central. En 1991 se llevó a cabo la privatización del sector financiero, venta de propiedades y activos del Estado, la reforma del aparato de gobierno, reforma fiscal e introducción de impuestos al valor agregado, y posteriormente entre los años de 1996-1998, la privatización de la distribución de energía eléctrica, telecomunicaciones y reforma del sistemas de pensiones con el fin de reducir el gasto, finalmente se dolarizó la economía en el 2001, eliminando la política monetaria del país en 1994. Se eliminó el Ministerio de Planificación, se discutió sobre la dolarización y se dijo que El Salvador sería un país maquilero (SAPRIN, 2002).

Ante los resultados después de la adopción de las políticas del Consenso de Washington en los países de América Latina, es lo que Joseph Stiglitz, premio nobel en economía el 2001, llamó como “un experimento fracasado”, en una conferencia en Santiago de Chile, después del crecimiento acelerado a principios de los años 90, el crecimiento se volvió más lento al punto de sufrir recesiones, depresiones y crisis, alcanzando niveles sin precedentes, muy parecidos a la Gran Depresión.

Dani Rodrick profesor de Harvard quien hace una rigurosa crítica del Consenso de Washington, señala que los niveles de vida de los países pobres están lejos de igualar los niveles de vida que se encuentran en los países desarrollados; de la misma manera, la brecha entre pobres y ricos, después de la implementación de las políticas del consenso de Washington se ha hecho más marcada (PNUD, 2005).

1.3 Métodos de evaluación y técnicas de medición del gasto tributario

Existe poca evidencia que confirme que los incentivos tributarios han sido determinantes de la inversión para incrementar la formación bruta de capital, sobretodo la inversión extranjera directa. Asimismo, parte del problema con la evaluación costo-beneficio es la dificultad para identificar al beneficiario efectivo de los gastos tributarios, es decir, aquel detrás del objetivo de política económica o social del Estado que justifica su existencia.

La OCDE ha desarrollado un marco metodológico para llevar a cabo diversas disposiciones de IVA e ISR. Para los incentivos a la inversión, pueden usarse cualquiera de los métodos basados en la teoría neoclásica del costo de uso del capital.

De manera general, se podría decir que los gastos tributarios promueven la participación de los sectores en la economía y reducen los costos asociados a la gestión del gasto público. En el primer caso, todo depende de la respuesta de los contribuyentes mientras que en el segundo, habrá que considerar también el costo de la gestión de los gastos tributarios para verificar que el Estado realmente genera un ahorro OCED (2004).

Por otra parte, las desventajas que más se destacan de los gastos tributarios son la pérdida de recaudación para el Estado, la ineficiente asignación de recursos en la economía y la inequidad horizontal o vertical que pueden terminar promoviendo. En el primer caso, no solo se considera la recaudación corriente que se pierde sino también la que se pierde por potenciales fraudes. Esto no solo afecta el asunto presupuestal sino las posibilidades de redistribución del Estado. En el segundo caso, se consideran las ganancias mismas que promueven los gastos tributarios, el desperdicio de recursos por el cabildeo por incentivos o beneficios y los costos por la imposibilidad de bajar más las alícuotas de los impuestos, al tener que mantener un cierto nivel de recaudación OCED (2004).

1.3.1 Métodos de evaluación del gasto tributario

Según los propósitos de la medición, la OCED (2004) clasifica a los métodos de la siguiente manera:

I. Método de los ingresos fiscales no percibidos

Este método busca cuantificar la pérdida de recaudación que soporta el Estado producto de la aplicación de los gastos tributarios. Este método se basa en la suposición de que la introducción o supresión de los gastos fiscales no afecta el comportamiento de los contribuyentes y los ingresos procedentes de otros impuestos. En general, los contribuyentes van a cambiar su comportamiento en reacción a la introducción de un gasto tributario (aumentar su demanda por el impuesto-subsidado o aumentar/disminuir su demanda de ingreso); asimismo, este cambio de comportamiento se verá por parte del gobierno.

Además, puede haber efectos de secundarios sobre otros sectores o en la economía en su conjunto; por ejemplo cuando los gastos tributarios pueden conducir a un mayor crecimiento económico debido a un nivel general de impuestos más bajo, el comportamiento se verá afectado en la dirección opuesta cuando se elimine un gasto tributario. Por lo que, el comportamiento de los contribuyentes no se debe confundir con la interacción de los gastos tributarios con otras partes del sistema tributario; como cuando algunos contribuyentes pueden terminar en una categoría inferior del impuesto sobre la renta como resultado de un nuevo gasto fiscal y en consecuencia enfrentarse una tasa marginal inferior. Esto también implica que para estos contribuyentes se reduce el valor de los gastos tributarios existentes (OCED, 2004).

Por otra parte, cuando se utiliza el método de la pérdida inicial de ingresos, se supone que las rentas exentas se gravan a la misma tasa marginal como la base imponible restante, es decir, a la misma tasa marginal que los contribuyentes se enfrentan después de la introducción del gasto tributario. Además, implica que el valor de los otros gastos tributarios no ha cambiado como resultado de la introducción de los nuevos gastos de impuestos (OCED, 2004).

II. Método de aumento de los ingresos fiscales

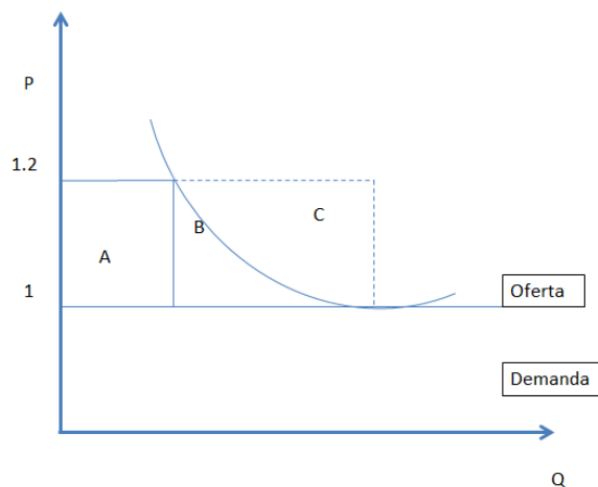
El segundo método busca cuantificar la ganancia de recaudación que se obtendría con la derogación de los gastos tributarios, este es de carácter *ex ante*. La medición aquí debe considerar necesariamente los cambios de comportamiento de los contribuyentes y suponer un análisis de equilibrio general antes que de equilibrio parcial. En ese sentido, es más demandante de información, puesto que exige el conocimiento de sensibilidades de las bases imponibles a los cambios en la carga tributaria. Esto no siempre es fácil de encontrar en los países en desarrollo (OCED, 2004).

Además, proporciona una mejor aproximación del costo de los gastos tributarios en términos de impacto en los ingresos (haciéndolos más comparables con las estimaciones del impacto en los ingresos de las medidas de presupuesto). En la práctica, la aplicación de este método es bastante limitada, ya que plantea la dificultad de disponer de estimaciones de las elasticidades de oferta y demanda de los bienes o rentas favorecidas con un tratamiento tributario preferencial. También se deben considerar los cambios de comportamiento en relación con la evasión. Una parte del ingreso potencial derivado de la

derogación de un gasto tributario terminará siendo evadido, al igual que como ocurre con una proporción de la recaudación de todos los impuestos (OCED, 2004).

El gráfico 1 ilustra para el caso de la tasa cero de IVA, la diferencia entre los dos primeros métodos para un producto cuya oferta tiene costos constantes. El área A + B + C en este esquema de equilibrio parcial muestra cómo funciona el primer método, ya que este es el subsidio que reciben los consumidores de este producto gravado a tasa cero de IVA en comparación con el caso de haber estado alcanzado por la tasa general del gravamen. El área A representa el ingreso que obtendría el fisco en el supuesto que se gravara al bien en cuestión a la tasa general del impuesto. El segundo método, es menor que el anterior porque contempla la reacción del contribuyente ante el mayor precio final del producto.

Gráfico 1.1 Diferencia entre el método de los ingresos fiscales no percibidos y el método de aumento de los ingresos fiscales



Fuente: Elaboración propia a partir de Jorrat (2009).

III. Método del desembolso equivalente

El método del desembolso equivalente o gasto directo equivalente, estima el subsidio o la transferencia que dejaría a los contribuyentes con un ingreso neto de impuestos similar al que obtienen con la existencia del gasto tributario. Para comprender la diferencia entre este método y los anteriores, conviene hacer la distinción entre dos tipos de gastos tributarios: los subsidios tributarios y las transferencias tributarias. Los primeros son aquellos que están vinculados a la compra de determinados bienes, como podrían ser las

exenciones de IVA y los segundos son aquellos que no se vinculan a la compra de bienes, como por ejemplo las tasas reducidas (OCED, 2004).

El gasto directo equivalente toma en consideración el hecho de que normalmente las transferencias forman parte de los ingresos tributarios. Por lo tanto, si se quiere estimar el gasto tributario sobre la misma base que una transferencia directa, se debe sumar el monto del impuesto que afectaría a dicha transferencia. En cambio, para aquellos gastos tributarios que califican como subsidios tributarios no es necesario hacer el ajuste anterior, puesto que en general los subsidios directos no incrementan el ingreso tributable de los contribuyentes. En general, este método solo se diferencia de la pérdida inicial de ingresos en el caso de transferencias de impuestos (en oposición a los subsidios fiscales); por otra parte, ambos métodos solo se diferencian si la transferencia del gasto se grava (OCED, 2004).

Para un caso hipotético, en el cuadro 1.2 se muestra la comparación de los tres métodos antes mencionados. En primer lugar se supone una renta antes de impuestos de \$1500 y una deducción efectiva de \$300. La renta tributable se encuentra afectada por dos tasas marginales 20% para rentas de hasta \$1,200 (t_1) y 30% para las rentas superiores a ese límite (t_2). Además, se supone un único cambio de comportamiento en caso de anule la deducción, expresada por una baja en el consumo que afectó al IVA por un monto igual al menor ingreso disponible. Además la tasa de IVA es del 13% (OCED, 2004).

d = deducción efectiva	t_2 =tasa marginal 2	$Y < \$1200, t_1 = 0.20$
t_1 =tasa marginal 1	Y = renta antes de impuestos	$Y > \$1200, t_2 = 0.30$

Bajo el método del ingreso renunciado, el gasto tributario se estima como la deducción efectiva multiplicada por las tasas marginales que efectivamente gravarían a la mayor renta en caso de derogarse la concesión tributaria (OCED, 2004)

$$\text{Gasto tributario} = d * t_x$$

En donde,

$$d = \$300$$

$$t_x = 0.30$$

$$\text{Gasto tributario} = \$300 \times 0.30 = \$90$$

Con el método del ingreso ganado, se supone el cambio de comportamiento, según el cual el gasto que afectó al IVA de los hogares se reducirá en \$90, con lo cual la recaudación de IVA disminuirá.

$$\text{Gasto tributario} = r - \Delta c,$$

en donde:

r = reducción del gasto que afectó al IVA de los hogares

Δc = Cambio de comportamiento

Además:

$$\Delta c = \frac{r}{1+t_{IVA}} * t_{IVA}, \text{ En donde: } t_{IVA} = \text{tasa de IVA}$$

Por lo que:

$$\Delta c = \frac{90}{1 + 0.13} * 0.13 = \$10.4$$

$$\text{Gato tributario} = \$90 - \$10.4 = \$79.6$$

Por último, bajo el método del gasto directo equivalente, se debe aplicar al monto de la deducción las tasas marginales que efectivamente gravarían a la mayor renta en caso de derogarse la concesión tributaria, e incrementar el resultado en el monto del impuesto que afectaría a una transferencia equivalente.

$$\text{Gasto tributario} = \frac{d * t_x}{1 - t_x}$$

d = deducción efectiva

t_x = tasa marginal efectiva

$$\text{Gasto tributario} = \frac{300 * 0.3}{(1 - 0.3)} = \$128.6$$

Cuadro 1.2 Caso hipotético de los métodos de evaluación del gasto tributario

	Con gasto tributario	Sin gasto tributario(expresado en US dólar)		
		Ingreso renunciado	Ingreso ganado	Gasto directo equivalente
1. Renta antes de impuesto	1,500	1,500	1,500	1,500
2. Deducción efectiva	300	0	0	0
3. Gasto directo equivalente	0	0	0	128.6
4. Renta tributable (1-2+3)	1,200	1,500	1,500	1,628.6
5. Tasa marginal	20%	30%	30%	30%
6. Impuesto a la Renta	240	330	330	368.6
7. Renta después de impuesto (1+3-6)	1260	1170	1170	1260
8. Mayor impuesto a la renta		90	90	128.6
9. Cambio de comportamiento		0	10.4	0
10. Gasto tributario (8-9)		90	79.6	128.6

Fuente: Elaboración propia a partir de Jorrat (2009).

Al tener claros estos métodos surge la pregunta respecto de cuál es el mejor para medir los gastos tributarios. Esto dependerá del objetivo perseguido. Si se desea tener una estimación precisa de la mayor recaudación que es posible obtener con la eliminación de un gasto tributario en particular, el método más adecuado es el del ingreso ganado. En cambio, si se quiere establecer un paralelo entre el presupuesto de gastos directos y el presupuesto de gastos tributarios, lo mejor es usar el método del gasto directo equivalente (OCED, 2004).

Los países desarrollados utilizan el método de ingresos fiscales no percibidos también conocido como el método del ingreso renunciado. La razón para adoptar esta alternativa, es evitar la utilización de supuestos sobre el comportamiento del contribuyente que exige la aplicación del segundo método (elasticidades relevantes que en equilibrio general incluyen las cruzadas con sustitutos y complementos del bien que pasa de estar gravado a tasa cero a estarlo a la tasa general del impuesto), y más allá de que en caso de gravarse el bien no se pudiera lograr recaudación alguna, se aproxima el beneficio que perciben aquellos favorecidos por el tratamiento impositivo (OCED, 2004).

Sin embargo, la OECD (2004) advierte que cuando se utiliza este método, varias observaciones deben tenerse en cuenta al interpretar y sacar conclusiones a partir de datos de gastos tributarios específicos de cada país, ya que estas estimaciones no reflejan el rendimiento real de la eliminación de dichos gastos por tres razones detalladas a continuación.

En primer lugar, al no tener en cuenta los efectos en el comportamiento de los agentes, las estimaciones de ingresos no percibidos tienden a sobreestimar la ganancia de ingresos directos de la eliminación de un incentivo, especialmente en los casos en que la actividad subyacente se reduce significativamente cuando se retira el subsidio.

En segundo lugar, una estimación de los gastos tributarios por una disposición se basa normalmente en el supuesto de que otras disposiciones de gastos tributarios se mantienen intactas. Cada gasto tributario se estima de manera aislada; es decir, sin tomar en cuenta las interacciones entre los diferentes gastos fiscales o entre el gasto tributario y el sistema tributario en general. Por lo tanto, las estimaciones de gastos tributarios individuales no se pueden agregar para llegar a una estimación de la ganancia total de ingresos si se eliminaran de forma simultánea todos los gastos fiscales (incluso si la conducta no se viera afectada).

En tercer lugar, cuando se elimina un impuesto de forma esperada -es decir, si la reducción se hace de forma retroactiva (por ejemplo, a la inversión ya iniciada o para los gastos ya comprometidos)- entonces es claro que la pérdida de ingresos asociada con la actividad actual no puede tomarse como una medida de las ganancias potenciales de ingresos. A pesar de estas limitaciones, el análisis del gasto tributario todavía puede ser útil en la identificación de opciones para la ampliación de la base.

Debido a esto, la mejor práctica es estimar los gastos tributarios por el método del ingreso renunciado, pero corrigiendo los resultados por un margen tributario equivalente, en aquellos casos en que la transferencia equivalente estuviera afecta a impuestos. Esta práctica es igual a aplicar el método del gasto directo equivalente.

1.3.2 Técnicas de medición del gasto tributario

La medición de los gastos tributarios requiere una correcta identificación de los mismos, el sistema de referencia puede resultar del contenido de la legislación o de un marco conceptual teórico, o sea alguna opción de sistema tributario inmejorable (Jorrat, 2009).

Es importante también elegir un tipo de medición y horizonte de tiempo, ya que el interés de los países radica en cuantificar la pérdida de recaudación que soportará el Estado en los ejercicios presupuestarios siguientes. El tipo de medición en la mayoría de los casos es una proyección; sin embargo, la medición también puede suponer una cuantificación del costo fiscal experimentado en uno o varios años vencidos, la información con la que se cuenta es bastante acertada en este caso, ya que los datos serán reales y no proyectados (Jorrat, 2009).

Las diferentes técnicas de medición pueden variar según la disponibilidad de información. Algunas de estas técnicas pueden ir desde agregaciones de la información contenida en declaraciones o registros presentados por los contribuyentes o terceros, hasta modelos de equilibrio general (CIAT, 2011). Destacan las siguientes:

- I. Las agregaciones o simulaciones agregadas

Esta técnica consiste en cálculos matemáticos sencillos utilizando los valores parciales o totales de casillas específicas de las declaraciones o registros presentados por los contribuyentes o terceros.

Esta metodología consiste fundamentalmente en recalcular los impuestos que correspondería pagar a cada contribuyente, simulando cambios en la normativa tributaria. El ingreso renunciado se obtiene como la diferencia de recaudación entre las situaciones con cambio legal y sin cambio legal. Las simulaciones requieren rehacer la declaración de impuesto de cada uno de los contribuyentes, agregando a su base imponible la renta exenta o la deducción bajo análisis, o revirtiendo el efecto de los diferimientos; por lo que, se usa en el impuesto a la renta para los regímenes especiales, para la mayor parte de las exenciones y deducciones, y para los diferimientos de los impuestos personales. En el capítulo 3 de esta investigación se recurre a este método para estimar el gasto tributario, sin embargo, al no tener acceso a declaraciones de impuesto de los contribuyentes, el cálculo se hizo a través de los estados financieros de las empresas investigadas, donde se presentan las utilidades.

Además, las simulaciones requieren obviamente que las cantidades exentas, a deducir o a diferir sean informadas a la administración tributaria por los contribuyentes en sus declaraciones de impuestos o por terceras personas, mediante declaraciones juradas u otro medio confiable. En los regímenes especiales es necesario además estimar la utilidad tributaria efectiva a partir de datos de ventas, compras y remuneraciones (CIAT, 2011).

En el caso de las exenciones sobre intereses de depósitos de ahorro a la vista y depósitos a plazo fijo, se usa información de las captaciones bancarias desagregadas del sector institucional, y de tasas de interés del sector financiero, obtenidas de los bancos centrales de los respectivos países. En Brasil se evidencia esta técnica, ya que existen procedimientos que buscan minimizar los errores del llenado de los contribuyentes durante el proceso de entrega de las declaraciones. Un programa generador de declaraciones hace críticas electrónicas sobre los datos brindados por los contribuyentes y emite mensajes de avisos para la corrección de información o mensajes de errores que impiden la transmisión de declaración (CIAT, 2011).

Algunos ejemplos se presentan a continuación:

- Exención del rendimiento de las jubilaciones en el impuesto sobre la renta personal. El beneficio consiste en una exención de una parte del rendimiento proveniente de las jubilaciones, recibidos por contribuyentes mayores de 65 años. La fuente de información es un campo de la declaración donde los contribuyentes registran el valor de esa parte exenta. Sobre la suma de esos valores, se aplica la alícuota media del impuesto y se llega a la medición del gasto tributario (CIAT, 2011).
- Exención de las utilidades gravadas con el impuesto sobre la renta empresarial de los emprendimientos instalados en las regiones norte y nordeste. El beneficio consiste en una exención de las utilidades provenientes instalados en estas regiones, encuadrados entre los sectores considerados prioritarios para la economía local. La fuente de información es una hoja específica de la declaración donde el contribuyente demuestra las utilidades del emprendimiento beneficiado y calcula el valor de la exención (CIAT, 2011).
- Programa universidad para todos. El beneficio consiste en una exención de los ingresos por prestación de servicios de educación de las universidades privadas que pertenecen al programa, en contrapartida a la oferta de becas. La fuente de la información es un campo de la declaración de contribución COFINS (Impuesto General sobre el Consumo de Competencia del Gobierno Federal) donde los contribuyentes registran el valor de los ingresos exentos. Las extracciones se realizan utilizando la lista de los contribuyentes que el Ministerio de Educación presenta. Sobre el valor de los ingresos se aplica la alícuota COFINS y se llega al gasto tributario (CIAT, 2011).

II. Proyección al universo a partir de simulaciones efectuadas sobre un grupo de empresas para las que existe suficiente información

Esta metodología se aplica para la estimación del gasto tributario asociado a los impuestos de las empresas, tal como la depreciación acelerada. En este caso, no existe información suficiente para las declaraciones de impuestos que permita hacer simulaciones, por lo que se recurre a una fuente externa pública, como los estados financieros de las sociedades anónimas abiertas. Para estas empresas, el gasto tributario se estima a partir de las variaciones que experimentan las cuentas de impuestos diferidos, cuya composición debe ser detallada en las notas explicativas de los estados financieros, según instrucciones de la entidad reguladora. Así, las estimaciones efectuadas para un grupo de empresas se expanden al universo en proporción al volumen de activos (CIAT, 2011).

III. Modelo de estimación de las exenciones de IVA

Por la lógica del IVA, para evaluar el efecto de una exención sobre la recaudación se requiere información no solo de los vendedores, sino de los compradores, información difícil de obtener en las declaraciones. Por esto, el gasto tributario de la mayor parte de las exenciones de IVA se estima a partir de un modelo de IVA no deducible basado en información de la Matriz Insumo Producto. Esta estimación opera sobre las ventas y compras intersectoriales asociadas a los productos que componen la matriz. El gasto tributario de cada exención se estima recalculando el IVA no deducible del modelo, el resultado se extiende a todo el sistema, se utiliza una razón entre la recaudación total y la recaudación total efectiva del gravamen para el año en que se estima (CIAT, 2011).

IV. Los cálculos indirectos usando estadísticas o cualquier otra información, de carácter agregado, administrada por organismos públicos o privados

Estos cálculos consisten en la aplicación de operaciones aritméticas que tratan de replicar la determinación de los impuestos. Difícilmente podrán cuantificar la ganancia de recaudación que se obtendría con la derogación de los gastos tributarios o la magnitud de los recursos que serían necesarios para remplazar los gastos tributarios por subsidios o transferencias,

ya que no opera sobre datos individualizados. Esta técnica se usa principalmente en la estimación del gasto tributario asociados a créditos contra el impuesto. El dato básico se obtiene de estadísticas agregadas de las declaraciones de impuesto o de las estadísticas de recaudación tributaria.

La experiencia mexicana, muestra la utilización de este método. Se presentan algunos ejemplos de medición del gasto tributario con el uso de cuentas Nacionales y de encuestas de ingresos y gastos.

- Para el IVA, los gastos tributarios se presentan de varias formas en este impuesto: exención con derecho a devolución por el pago del impuesto pagado en la adquisición de los insumos también llamado tasa cero. Existe un cuadro de oferta y utilización total de bienes y servicios en la Cuentas Nacionales, en la utilización se presentan dos conceptos: la demanda intermedia y la demanda final, esta última se clasifica en consumo final, formación bruta de capital fijo, variaciones de existencias y exportaciones. El análisis solo se centra en el consumo final privado, este consumo se trata de bienes finales con todo el valor agregado generado a lo largo del proceso productivo. Si las cuentas nacionales ofrecen un desglose suficiente en el cuadro de consumo final, el gasto tributario se calcula con este monto multiplicado por la tasa del impuesto. No es necesario calcular con la suma de valores agregados en las diferentes etapas hasta llegar al producto final.

Si las cuentas nacionales no presentan el desglose al nivel requerido es necesario recurrir a la Encuesta de Ingresos y Gastos. De la misma forma, es necesario estimar el consumo que está exento, esto se puede hacer con la cuenta de producción en la que se presenta el consumo intermedio y el valor agregado con diferente nivel de desagregación. Se determina el porcentaje que representa el valor agregado. El porcentaje se va a aplicar al consumo final del producto exento, posteriormente se multiplica por la tasa correspondiente de IVA con lo que se obtiene una estimación del gasto tributario por la exención.

- Para el ISR en el caso de la renta empresarial, al usar como fuente de información las Cuentas Nacionales la mejor aproximación para la utilidad es el excedente de explotación. La información por sectores institucionales se utiliza para separar el excedente de explotación de las sociedades de las pequeñas unidades económicas.

V. Los modelos de microsimulación

Estos modelos o similares analizan datos individualizados, sea que estén contenidos en declaraciones o registros presentados por los contribuyentes o en estadísticas o cualquier otra información administradas por organismos públicos o privados, como las encuestas de hogares. Estos modelos pueden ser estáticos o dinámicos.

La microsimulación estática está basada en el uso de información tomada para una muestra representativa de individuos, en un determinado momento del tiempo. En cambio, la microsimulación dinámica incorpora el paso del tiempo. Es decir, se puede aplicar una determinada probabilidad de supervivencia a cada individuo de la muestra e incorporar el impacto de los cambios en sus características demográficas.

Tal es el caso de España, el método que se utiliza consiste en cuantificar para cada contribuyente un impuesto determinado teórico, excluyendo los gastos tributarios y uno real, con la aplicación de ellos. Las fases de la microsimulación que se llevan a cabo son:

- Extracción de las declaraciones. Para llevar a cabo la cuantificación se habrá tomado una primera decisión y es no optar por métodos de muestreo. La extracción de la totalidad de las declaraciones va a suponer que se construirá una base de datos con la que se estará trabajando de forma permanente.
- Depuración de datos. Lo primero que debe hacerse es proceder a aplicar los filtros que establece la ley para eliminar errores o inconsistencias.
- Desfase temporal. Ya que la base de datos que se toma para efectuar las estimaciones de los gastos tributarios está formada por declaraciones correspondientes a dos años anteriores, existe un desfase temporal y se deben de tomar en cuenta los cambios normativos que se produjeron en años anteriores y las proyecciones de los datos. Por ejemplo, si se analiza la renta laboral, se aplicaría el factor de incremento o disminución de la población trabajadora y el factor de incremento de los importes de los salarios.
- Ajustes en la aplicación de los gastos tributarios. Ya que la medición del gasto tributario para este caso consiste en liquidar o cuantificar la deuda uno a uno a cada contribuyente obteniendo un impuesto determinado sin incentivos y uno con incentivos, si el contribuyente ha aplicado en su declaración uno o varios incentivos,

la cuantía del gasto tributario se distribuirá proporcionalmente a cada uno en la cuantía que le corresponda.

- Utilidad posterior de la base de datos. Cuando se dispone de una base de datos definitiva para un año, se procede a contrastar los gastos tributarios reales aplicados por los contribuyentes con las estimaciones para dos años anteriores.

La superioridad de esta técnica radica en que abre la posibilidad de cuantificar no solo la pérdida de recaudación por la aplicación de los gastos tributarios sino también la ganancia de recaudación que se obtendría con la derogación de los gastos tributarios o la magnitud de los recursos que serían necesarios para reemplazar los gastos tributarios por subsidios o transferencias.

1.3.3 Metodologías de evaluación del gasto tributario en países de América Latina

En los últimos años, varios países de la región latinoamericana han empezado a realizar una estimación oficial de los gastos tributarios, y en muchos casos se establece como obligatorio en la legislación aunque tengan un carácter solamente informativo. En cuanto al tipo de análisis de tributos se centra en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y en el Impuesto a la Renta (ISR), ya que son los de mayor poder recaudatorio.

Un estudio sobre inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios llevado a cabo en 2009 por la CEPAL muestra metodologías de distintos países de la región para la medición de los gastos tributarios (anexo 1). En el cuadro 1.3 se presentan de manera sintetizada las características de la metodología de los países antes descritos.

Cuadro 1.3 Principales características de las estimaciones de gastos tributarios en Latinoamérica

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala	México	Perú
Periodicidad	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual
Cobertura	Sector Público Nacional	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central
Impuestos	*Ganancias *IVA *Combustibles *Comercio exterior *Bienes Personales Internos *Ganancia mínima presunta *Seguridad Social	*Renta *Importaciones *IPI *IOF *Propiedad territorial rural *PIS *PASEP *Lucro líquido *COFINS	*Renta *IVA	*Renta *IVA	*Renta *IVA	*Renta *IVA *IPF *IETAAP *Aranceles *Petróleo *Tabaco *Bebidas *Vehículos *Cemento	*Renta *IETU *IVA *Impuestos especiales (IEPS, ISAN e ISTUV)	*Renta *IGV *ISC *Ad valorem *Derecho especial *ISND
Tipos de gastos tributarios	*Exenciones *Deducciones *Alícuotas reducidas *Regímenes de promoción *Pagos con bonos o certificados de crédito fiscal	*Exenciones *Deducciones *Alícuotas diferenciadas *Programas de apoyo o promoción *Zonas Francas	*Exenciones *Deducciones *Alícuotas reducidas *Diferimientos *Amortización acelerada *Regímenes especiales *Créditos tributarios	*Exenciones *Deducciones *Descuentos *Exclusiones	*Exenciones *Deducciones	*Exenciones *Deducciones *Crédito fiscal *Franquicias *Desgravación arancelaria *TLC *Contingentes arancelarios	*Exenciones *Deducciones *Alícuotas diferenciales *Diferimientos *Subsidios y créditos fiscales *Regímenes especiales	*Exoneraciones *Deducciones *Alícuotas diferenciadas *Devoluciones *Diferimientos *Inafectaciones *Créditos *Zonas francas
Metodología Enfoque	Ex-post de largo plazo	Ex-post de largo plazo	Ex-post corto plazo, cambio de comportamiento	Ex-post	Ex-post	Ex-post	Ex-post de corto plazo	Ex-post de corto plazo

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del documento "Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina", CEPAL (2009).

1.4 Medición del gasto tributario en El Salvador

En El Salvador el gasto tributario no integra información del presupuesto general de la nación que se presenta cada año públicamente, por esto mismo no puede ser comparado con el gasto directo y sometido al mismo proceso de evaluación, revisión y control. Es de suma importancia la medición, ya que su racionalización o eliminación permite movilizar recursos. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda ha realizado un estudio formal sobre la medición del gasto tributario enfocado a la evasión del IVA.

En un informe realizado por la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa, se señala la existencia de 26 leyes que eximen a grandes empresarios el pago de ciertos impuestos. Algunas de las leyes son enfocadas a los siguientes rubros: Zonas Francas, Industriales y Comercialización, Turismo, creación del fondo del milenio, protección al consumidor, semillas, fondo de Conservación Vial, Servicios Internacionales e Incentivos sobre Energías Renovables. Según el informe en 2011 las ganancias de las empresas ascendieron a 1,200 millones de dólares, mientras que solo el monto de los incentivos fiscales a zonas francas fue igual a 206.5 millones de dólares (FESPAD, 2013).

Por otra parte, se encuentra la evasión tributaria que se define en términos generales como la disminución intencional u omisión del pago del impuesto que legalmente le corresponde pagar a un contribuyente. Esta conducta es producto principalmente de dos prácticas generalizadas: el ocultamiento de ingresos y/o el abultamiento ficticio de las compras (FESPAD, 2013).

En el Salvador existe una metodología para medir la evasión fiscal, el gobierno ha estimado que la evasión del Impuesto sobre el IVA ha sido en promedio US\$635 millones anuales, equivalente al 36% de la recaudación de IVA potencial estimada en el periodo 2000-2010. Esto da como resultado una pérdida acumulada de aproximadamente US\$6,987 millones en ese período (FESPAD, 2013).

Es importante conocer todos estos métodos con el objetivo de evaluar si los incentivos son más o menos efectivos para la consecución de los objetivos de política que el uso de otros instrumentos. Esto permite generar mayor transparencia a la política fiscal y en muchos casos es posible identificar los beneficiarios de estas políticas y sus posibles efectos económicos, regionales y distributivos.

Es importante resaltar que en el transcurso de los últimos años las políticas económicas desarrolladas en el país han ido evolucionando con el fin de buscar nuevas alternativas de fomento a la inversión extranjera directa, entre ellas el impulso a las políticas de incentivos fiscales, especialmente las que permiten exonerar el pago de ciertos impuestos. Sin embargo, como representa un sacrificio de ingresos por parte del Estado se han creado varios métodos de evaluación y técnicas de medición del gasto tributario. En la presente investigación se utiliza el método de las agregaciones o simulaciones agregadas antes mencionado para estimar el monto del ingreso que se deja de percibir a consecuencia de las exenciones fiscales, considerando únicamente las estimaciones del gasto tributario del ISR y el IVA, dado que representan el 85% de los ingresos tributarios totales en el país. Entendiendo como exención fiscal, a la supresión de la carga impositiva de carácter parcial o total que cuenta con un lapso de tiempo determinado; quedando claro que a diferencia de la evasión tributaria, la omisión o disminución del pago del impuesto se encuentra respaldada por la legislación de El Salvador.

CAPÍTULO II: IDENTIFICACIÓN DE EXENCIONES EN LA LEGISLACIÓN SALVADOREÑA

En este capítulo se analizan los dos principales impuestos que contiene la estructura tributaria de El Salvador: el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA). Además, se identifican en el Código Tributario los aspectos más relevantes desde su creación, tomando en cuenta sus modificaciones referentes a la exención de impuestos. Complementariamente al Código Tributario, se retoman las principales leyes que amparan las exenciones fiscales, así como los principales requisitos que se deben cumplir para gozar dichos beneficios. Estas leyes son: La Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de Las Energías Renovables en la generación de Electricidad, Ley de Zona Franca y Comercialización, Ley de Turismo y la Ley de Servicios Internacionales.

2.1 Ley de Impuesto Sobre la Renta

Se entiende por renta obtenida todos las remuneraciones o utilidades percibidas o devengados por los sujetos pasivos, ya sea en efectivo o en especie y provenientes de cualquier clase de fuente, tales como: salarios, sueldos, honorarios, comisiones y todos los tipos de remuneración o compensación por servicios personales; actividad empresarial, ya sea comercial, agrícola, industrial, servicio y de cualquier otra naturaleza; del capital tales como alquileres, intereses, dividendos o participaciones; y toda clase de remuneraciones, ganancias, beneficios o utilidades, cualquiera que sea su origen (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2014).

La ley del Impuesto Sobre la Renta se aprobó en 1950, con una tabla progresiva, desde el 3% hasta el 44% de las ganancias netas para personas, pero con un impuesto de solo 5% sobre la renta imponible para las sociedades anónimas. Las utilidades que se utilizaran para reinversión industrial se podían deducir de la renta imponible, al igual que el monto de los intereses pagados por préstamos a establecimientos industriales. Se buscaba fomentar la industrialización y la formación de sociedades anónimas; así la Ley del Impuesto Sobre la Renta parecía responder a ese propósito (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2014).

En 1991 se reformó la Ley de Impuesto Sobre La Renta, se establecieron las alícuotas que están vigentes actualmente para personas jurídicas (25%) y para personas naturales (de 10% a 30%). Estas reformas fueron acompañadas de la creación de la Dirección General de Impuestos Internos y la integración de los programas de control de la evasión y del contrabando entre las direcciones encargadas de impuestos internos y la de los externos.

Posteriormente, en 2009 se reformó la Ley del ISR, la cual se enfocó en la ampliación de la base tributaria y medidas administrativas para precisar mejor el ingreso imponible neto así como para reducir la evasión y elusión (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2014).

Estas medidas se enfocaron al aumento en la base tributaria, en primer lugar se limitó la exención de ingresos percibidos por personas naturales por concepto de intereses provenientes de cuentas de depósitos de hasta un monto máximo de \$25,000; se acotó la exención para los intereses percibidos por entidades extranjeras, y pasó a ser aplicable solo para aquellas instituciones que financien a las micro y pequeñas empresas. En segundo lugar, se eliminó la exoneración para los rendimientos de títulos valores, los cuales pasaron a ser gravados por una tasa del 10%. Tercero, se limitó la exención a las ganancias de capital en venta de bienes inmuebles. En cuarto lugar, se crearon nuevos sujetos pasivos como las Uniones de Personas y Sociedades Irregulares. Y como quinta medida, se creó una disposición que grava las disminuciones de reserva legal (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2014).

En el ISR, todas las modificaciones tuvieron como objetivo la ampliación de la base tributaria por medio del establecimiento de nuevos sujetos pasivos, la imposición a las disminuciones de la reserva legal, la ampliación de la territorialidad a las rentas financieras obtenidas en el extranjero, la eliminación de exenciones a rentas financieras, la ganancia de capital, la bancarización de operaciones, la restricción de deducciones, los nuevos gastos no deducibles y las nuevas tasas de retención definitiva a no residentes.

En 2011, el gobierno impulsó una nueva reforma fiscal centrada principalmente en el ISR, la cual incluía aumentos en las tasas y en la base, así como modificaciones en las medidas administrativas. El aumento de las tasas para personas naturales y jurídicas fue del 5%, incrementando la tasa al 30% para las personas jurídicas con rentas mayores a \$150,000 y aumentando al 30% la tasa máxima para personas naturales, además se buscó el aumento de base a través de la distribución de dividendos gravada por 5%, se impuso la alícuota del

1%, y se redujo la base del ISR para personas naturales al aumentar el tramo exento de \$5,714.29 a \$9,100 (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2014).

En 2014, una nueva reforma dio como resultado la derogatoria de la exención del ISR contenida en la Ley de Imprenta. En términos generales, esta reforma buscaba abonar en materia de equidad horizontal. Actualmente, el tratamiento tributario de esta ley es distinto dependiendo de la calidad jurídica de las personas; las personas naturales son gravadas con una escala de tasas, donde la máxima es de 30% y con un tramo exento de \$4,064. Las personas jurídicas están sujetas a un impuesto de 30%, exceptuando las rentas gravadas menores o iguales a \$150,000, a los cuales se les aplica una tasa del 25%.

La Ley del ISR identifica que las exenciones de dicho impuesto pueden estar destinadas hacia distintos tipos de sujetos, como también destinadas hacia diferentes tipos de rentas, ya sea remuneraciones; intereses y dividendos; indemnizaciones y pensiones; arrendamiento o venta de casas de habitación; entre otros que se mencionan a detallan a continuación.

Las entidades que se encuentran exentas del pago del ISR son: el Estado de El Salvador, las municipalidades, las corporaciones y fundaciones de derecho público, y las corporaciones y fundaciones de utilidad pública. Se consideran de utilidad pública las corporaciones y fundaciones no lucrativas, constituidas con fines de asistencia social, fomento de construcción de caminos, caridad, beneficencia, educación e instrucción, culturales, científicos, literarios, artísticos, políticos, gremiales; profesionales, sindicales y deportivos, siempre que los ingresos que obtengan y su patrimonio se destinen exclusivamente a los fines de la institución y en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre los miembros que las integran (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2014).

En cuanto a las rentas exentas, la ley presenta en primer lugar las remuneraciones, compensaciones y gastos de representación percibidos en el desempeño de sus funciones por los diplomáticos, agentes consulares y demás representantes oficiales de países extranjeros; desempeño de sus funciones por personas naturales salvadoreñas en el servicio exterior como funcionarios o empleados del Gobierno de la República.

En un segundo grupo se encuentran las rentas provenientes de intereses y dividendos están exentas: los intereses, premios y otras utilidades que provengan directamente de los depósitos en bancos y en asociaciones financieras, cuando el saldo promedio mensual de

los depósitos sea inferior a \$25,000; los intereses provenientes de créditos otorgados en el exterior; las utilidades o dividendos para el socio o accionista que las recibe; y las utilidades, dividendos, premios, intereses, réditos, incluyendo ganancias de capital, o cualquier otro beneficio que obtengan personas naturales, generados en inversiones o en la compra venta de acciones o demás títulos valores (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2014).

En un tercer grupo están las rentas correspondientes a indemnizaciones y pensiones, de las cuales se encuentran exentas, las indemnizaciones que en forma de capital o renta se perciban por causa de muerte, incapacidad, accidente o enfermedad, las indemnizaciones por despido y bonificaciones por retiro voluntario, siempre que no excedan de un salario básico de treinta días por cada año de servicio; las jubilaciones, pensiones o montepíos, tanto las civiles como las que correspondan a miembros de la Fuerza Armada; y las cantidades que por cualquier concepto y en razón de contratos de seguros, perciba el contribuyente como asegurado o beneficiario.

En un cuarto grupo se ubican las rentas generadas por el arrendamiento o venta de casas de habitación, están exentas: las rentas del valor del arrendamiento que produciría la casa de habitación del contribuyente, la quinta o casa de recreo o esparcimiento, propiedad del contribuyente, que él mismo habite; y el producto, ganancia, beneficio o utilidad obtenido por una persona natural en la venta de su primera casa de habitación (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2014).

Finalmente, se encuentran exentos los premios otorgados por la Asamblea Legislativa por servicios relevantes prestados a la patria y los premios otorgados a los trabajadores públicos por servicios relevantes prestados a la patria en el desempeño de sus funciones.

Los sujetos que están exentos del pago de la renta son en primer lugar las personas naturales que obtengan rentas exclusivamente de sueldos y salarios. Se encuentran exentos también; los usuarios de zonas francas industriales y de comercialización; de perfeccionamiento de activo y las comprendidas en la Ley General de Asociaciones Cooperativas. Las exenciones a las que se refiere esta ley para usuarios de zonas francas industriales y de comercialización se especifican en el siguiente apartado de este capítulo. Los entes y fideicomisos financiados por el Estado de El Salvador, organismos internacionales o gobiernos extranjeros, son sujetos exentos del pago del ISR.

La ley también presenta ciertas excepciones al pago de la renta por motivos de fuerza mayor, tal es el caso de los sujetos que tuvieron pérdidas fiscales durante un ejercicio de imposición, pero no pueden gozar de la exención aquellos sujetos que tuvieron pérdidas fiscales después de dos ejercicios consecutivos. Además, quedan exentos del pago del ISR los contribuyentes de un determinado sector de la actividad económica que por circunstancias excepcionales hayan sido afectados en sus operaciones, existiendo declaratoria de estado de calamidad pública y desastre por parte de la Asamblea Legislativa, estado de emergencia decretado, en su caso, por el presidente de la república, conforme a la legislación respectiva, o por razones de caso fortuito (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2014).

Se encuentran exentos del pago del ISR, los contribuyentes que en el ejercicio o período de imposición tengan un margen bruto de utilidad inferior al porcentaje equivalente a dos veces la alícuota del impuesto establecido (1%). Los sujetos dejarán de estar exentos, cuando en un ejercicio de imposición los contribuyentes superen el margen bruto de utilidad. Los contribuyentes que hayan obtenido rentas gravadas hasta ciento cincuenta mil dólares en el ejercicio o período de imposición también se encuentran exentos (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2014).

Cuadro 2.1 Exenciones presentes en la Ley del ISR

Entidades exentas	Rentas exentas	Sujetos exentos
<ul style="list-style-type: none"> • El Estado • Municipalidades • Corporaciones y fundaciones de derecho público • Corporaciones y fundaciones de utilidad pública. • Diplomáticos extranjeros en el Salvador y los diplomáticos salvadoreños en el exterior 	<ul style="list-style-type: none"> • Viáticos y equipo de trabajo • Donaciones entre parientes • Premios por servicios a la patria • Rendimientos de depósitos bancarios de personas físicas • Valor que produciría el arrendamiento de casa propia • Pagos de seguros • Ganancias de capital no habituales realizadas en plazo mayor a 6 años 	<ul style="list-style-type: none"> • Los usuarios de zonas francas industriales y de comercialización; de perfeccionamiento de activo; las comprendidas en la Ley General de Asociaciones Cooperativas; de servicios internacionales • Los entes y fideicomisos financiados por el Estado de El Salvador, organismos internacionales o gobiernos extranjeros. • Los sujetos obligados al pago, establecidos en esta Ley, durante los tres primeros años de inicio de sus operaciones, siempre que la actividad haya sido constituida con nuevas inversiones.

	<ul style="list-style-type: none"> • Indemnizaciones por muerte o incapacidad • Pensiones • Dividendos • Rendimientos (ganancias de capital, de títulos valores) • Intereses pagados a bancos en el exterior 	<ul style="list-style-type: none"> • Los contribuyentes de un determinado sector de la actividad económica que por circunstancias excepcionales hayan sido afectados en sus operaciones, existiendo declaratoria de estado de calamidad pública y desastre por parte de la Asamblea Legislativa, estado de emergencia decretado, en su caso, por el presidente de la república, conforme a la legislación respectiva, o por razones de caso fortuito o fuerza mayor. • Los contribuyentes que hayan obtenido rentas gravadas hasta ciento cincuenta mil dólares en el ejercicio o período de imposición.
--	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Impuesto sobre la Renta vigente.

El marco legal e institucional descrito deja en evidencia dos resultados importantes a cerca de la estructura del ISR, el primero es que El Salvador mantiene un sistema con bases especiales y diferenciadas para distintas fuentes de renta (intereses, dividendos, alquileres, salarios, ganancias de capital). En segundo lugar, existen una amplia lista de exenciones fiscales o tratamientos favorables en el ISR, lo cual reduce la capacidad recaudatoria del impuesto y genera desigualdad en su pago ya que el impuesto tiende a gravar en mayor medida a los ingresos de origen laboral y especialmente a los trabajadores en el sector formal que cuentan con contratos.

2.2 Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA)

En El Salvador, el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA), fue establecido en 1992 en sustitución del impuesto de timbres. El IVA es un impuesto de tipo consumo y conceptualiza las compras de bienes de capital como compras de insumos, y es el impuesto más importante desde el punto de vista de la recaudación tributaria en El Salvador. Es un tributo bastante simple, ya que por establecer una sola tasa no discrimina entre bienes, y en la medida en que grava el consumo estimula el ahorro, lo que resulta consistente con las necesidades de una economía con escasez de capital.

Según la Ley de IVA el impuesto se “aplicará a la transferencia, importación, internación, exportación y al consumo de los bienes muebles corporales; prestación, importación, internación, exportación y el autoconsumo de servicios” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2014: 2).

Dicho impuesto, se basa en el principio de imposición en el destino, o sea, donde se utilizan los bienes y servicios, y cuenta con base considerablemente amplia, con contadas excepciones como las exenciones a ciertas importaciones de bienes y la prestación de ciertos servicios. La tasa general es del 13%, con la única excepción de la tasa cero de las exportaciones, que cuentan con devoluciones de crédito fiscal. Sin embargo, el impuesto se inició con dos tasas, 10% general y 0% para las exportaciones; y a partir de 1995 la tasa general se incrementó al 13% manteniendo constante la tasa cero para exportaciones.

En 2009 se aprobó la eliminación de la exención a la importación de maquinaria y se otorgó exención a los servicios de educación, a la comisión pagada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), por patronos, y negocios de la Lotería Nacional de Beneficencia. En el caso del IVA, al igual que en el ISR, todas las reformas se enfatizaron en la ampliación de la base tributaria, a través de nuevos conceptos de transferencias gravadas, nuevos sujetos pasivos, nuevas actividades sujetas a retención y percepción, ampliación de plazo de sujeción de los bienes de capital, delimitación de exenciones y la bancarización de operaciones para efectos de la deducción del crédito fiscal.

Tal como se mencionó anteriormente, el IVA se aplica a la transferencia, importación y al consumo de los bienes, así como a la prestación e importación de servicios; tomando en cuenta que la base imponible difiere dependiendo de la aplicación del impuesto. La base imponible del impuesto, es por regla general el precio o remuneración pactada en las transferencias de bienes o en las prestaciones de servicios. Para las importaciones la base imponible es la suma del valor aduanero y los derechos arancelarios e impuestos específicos al consumo que correspondan.

Es importante mencionar que están exentas del IVA las importaciones de bienes efectuados por las representaciones diplomáticas, consulares, y por instituciones u organismos internacionales; bienes efectuados por pasajeros, tripulantes de naves, aeronaves y otros vehículos, cuando estén bajo régimen de equipaje de viajero y tales bienes se encuentren exonerados de derechos de aduanas; mercancías donadas de acuerdo a convenios celebrados por El Salvador; mercancías efectuadas por los Municipios cuando sean para

obras o beneficio directo de la comunidad; maquinaria efectuadas por personas debidamente inscritas en el Registro de Contribuyentes, destinada a su activo fijo para ser utilizada directamente en la producción de bienes y servicios; autobuses, microbuses y vehículos de alquiler dedicados al transporte público de pasajeros (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2014).

Asimismo, están exentos del IVA los servicios:

“de salud prestados por instituciones públicas e instituciones de utilidad pública; de arrendamiento, subarrendamiento o cesión del uso o goce temporal de inmuebles destinados a viviendas para la habitación; prestados en relación de dependencia regidos por la legislación laboral, y los prestados por los empleados públicos, municipales y de instituciones autónomas; servicios de espectáculos públicos culturales debidamente calificados; educacionales y de enseñanza; servicios de operaciones de depósito, de otras formas de captación y de préstamos de dinero realizadas por instituciones financieras, en lo que se refiere al pago o devengo de intereses; también los servicios de emisión y colocación de títulos valores por el Estado e instituciones oficiales autónomas, así como por entidades privadas cuya oferta primaria haya sido pública, en lo que respecta al pago o devengo de intereses; de suministro de agua y servicio de alcantarillado, prestados por instituciones públicas; así como de transporte público terrestre de pasajeros; y seguros de personas, en lo que se refiere al pago de las primas; lo mismo que los reaseguros en general” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2014: 21-22).

Cuadro 2.2 Hechos y servicios exentos del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios

Hechos exentos	Servicios exentos
<ul style="list-style-type: none"> · Las efectuadas por las representaciones diplomáticas y consulares de naciones extranjeras · Las efectuadas por instituciones u organismos internacionales a que pertenezca el salvador y por sus funcionarios · De bienes que efectuados por pasajeros, tripulantes de naves, aeronaves y otros vehículos, cuando estén bajo régimen de equipaje de viajero y tales especies se encuentren exoneradas de derechos de aduanas. · De bienes donados desde el extranjero · Donaciones de acuerdo a convenios celebrados por El Salvador. · Las efectuadas por los municipios, cuando los bienes importados o internados, sean para obras o beneficio directo de la respectiva comunidad. · De suministro de agua, y servicio de alcantarillado, prestados por instituciones públicas. · Autobuses, microbuses y vehículos de alquiler dedicados al transporte público de pasajeros. 	<ul style="list-style-type: none"> · La maquinaria destinada al activo fijo de contribuyentes registrados · Vehículos destinados al transporte público · De salud, prestados por instituciones públicas e instituciones de utilidad pública · De arrendamiento de inmuebles destinados a viviendas · Aquellos prestados en relación de dependencia regidos por la legislación laboral · De espectáculos públicos culturales · Educativos y de enseñanza · Operaciones de depósito, de otras formas de captación y de préstamos de dinero · Emisión y colocación de títulos valores por el Estado e instituciones oficiales autónomas, así como por entidades privadas cuya oferta primaria haya sido pública a través de una bolsa de valores autorizada · De suministro de agua y servicio de alcantarillado, prestados por instituciones públicas · De transporte público terrestre de pasajeros · De seguros de personas, en lo que se refiere al pago de las primas, lo mismo que los reaseguros en general · Las cotizaciones aportadas por el patrono a las administradoras de fondos de pensiones, · Los negocios desarrollados por la lotería nacional de beneficencia

Fuente: Elaboración propia a partir de La ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios.

2.4 Principales incentivos fiscales a la inversión

A partir de 1982 se experimentaron severos desequilibrios macroeconómicos en la región, incluyendo tasas negativas de crecimiento económico y una acelerada disminución de las reservas internacionales. Abonando a esta etapa de bajo crecimiento los acontecimientos políticos que se estaban desarrollando en los países de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, primordialmente los conflictos armados en cada país (ICEFI, 2007).

Se aceleró un proceso de cambio económico más general, que se adoptó con base en una nueva estrategia que incluía la liberalización económica y financiera, la desregulación y privatizaciones, sintetizada en el Consenso de Washington. La repentina apertura de nuevos mercados, junto con la caída en los precios del café y del algodón, la crisis de la deuda externa y el shock petrolero, empujaron a buscar nuevos productos de exportación.

En la década de los 90, los gobiernos del área centroamericana comenzaron a explorar alternativas para reducir la dependencia de sus exportaciones tradicionales, destacando entre ellas la ampliación de las exoneraciones sectoriales del impuesto a la renta en la maquila, zonas francas y el turismo, además de promover exoneraciones totales no solo de aranceles sino también del Impuesto Sobre la Renta y de impuestos municipales y sobre activos, con el fin de buscar favorecer las exportaciones no tradicionales y dejar a los sectores más dinámicos excluidos de la tributación directa.

Lo anterior forma parte de un primer intento de lograr la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) por parte de los países de la región. Un segundo paquete de incentivos se da como consecuencia de la crisis económica global desencadenada a mediados de 2008, en donde los países de América Latina y el Caribe anunciaron y comenzaron a implementar medidas de diversa naturaleza, entre las que destacan aquellas relacionadas con la política fiscal que buscaban fundamentalmente estimular el consumo y la inversión. Por el lado del sistema tributario algunas de las medidas llevadas a cabo fueron la rebaja de la tasa nominal del impuesto sobre la renta, la exoneración o disminución de impuestos para nuevas inversiones como la exportación y comercio de servicios, la reducción de impuestos a la banca privada y estímulos fiscales para la colocación de créditos productivos.

Debido a que uno de los principales desafíos que enfrentaban los países de la región para atraer IED fue el desconocimiento de los potenciales inversionistas sobre los atributos y ventajas que ofrecía cada país o una localidad específica. El primer paso fue constituir

agencias de promoción de inversiones o una institucionalidad equivalente encargada de centralizar las funciones de promoción. En El Salvador ello se hizo en 2000, mediante la creación de Promoviendo Inversiones en El Salvador (PROESA), la cual posteriormente en 2004 pasa a formar parte de la Comisión Nacional de las Exportaciones e Inversiones, junto con la Agencia de Promoción de Exportaciones (EXPORTA), pero conservó una imagen autónoma. Actualmente PROESA se conoce como el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones.

Otra razón para que la mayoría de países de la región ejecutaran diversos incentivos fiscales tiene que ver con la prohibición de la OMC a la exención del ISR a las exportaciones por considerarse equivalente a un subsidio. Estos esquemas se justificaron argumentando que persistía una fuerte protección de la producción para el mercado centroamericano, fruto de la estrategia de sustitución de importaciones. La protección se consideraba similar a un subsidio (equivalente a la diferencia entre el precio mayor de los bienes producidos localmente y los importados), que era pagado por los consumidores de América Central, y favorecía a los industriales que producían para el mercado local. Para eliminar este sesgo y favorecer la producción orientada a mercados externos, correspondía entonces eliminar los impuestos aplicados a las exportaciones dirigidas al resto del mundo, especialmente en el caso de nuevas exportaciones no tradicionales e incluso favorecerlos con nuevos subsidios (ICEFI, 2007).

Con lo anterior, se lograba que el tratamiento de protección arancelaria otorgado a las empresas industriales que producían para el istmo fuera similar al que se diera por la vía de exenciones a quienes exportaban productos no tradicionales al resto del mundo. Pero lo que debió haber sido un mecanismo transitorio de promoción, justificado cuando los mercados de América Central se abrieron a las importaciones procedentes del resto del mundo, se transformó en la norma permanente. Luego se han ampliado las leyes para favorecer la exportación de otros bienes y servicios.

2.4.1 Ley de Zona Franca Industriales y Comercialización

Durante las décadas de los 50 y 60, los países de Centroamérica intentaron dinamizar el desarrollo económico a través del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y el Tratado General de Integración, mediante el cual, se creó el Mercado

Común Centroamericano que pretendía ser una estrategia de desarrollo hacia dentro y permitiera fortalecer la estructura productiva de los países de la región.

En este contexto, surge la ley de Fomento de Exportación que buscaba el desarrollo de la maquila pero bajo un régimen de zona franca, de propiedad y de administración estatal. La primera zona franca que empezó a funcionar en el país fue la de San Bartolo en 1974, esta albergaba 14 empresas, las cuales abandonaron el país a raíz del conflicto armado. Pero en 1990, la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID) retomó su interés por promover las zonas francas como mecanismo de generación de empleo en actividades no tradicionales, recibiendo el apoyo de FUSADES que proponía la apertura de la economía y la promoción de las exportaciones para aliviar la crítica situación económica a través del impulso de la industrialización, la atracción de inversión, la generación de empleos directos y el ingreso de divisas.

El 15 de marzo de 1990, se sustituyó la Ley de Fomento de Exportación por la Ley de Reactivación de las Exportaciones y por la creación de una la Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales, que buscaba regular el funcionamiento de las Zonas francas y los beneficios a los titulares que desarrollaran o administraran las mismas. Mediante la creación de esta nueva ley, se posibilitaba la creación de zonas francas privadas y se extendían los beneficios a los desarrolladores, administradores y usuarios de zonas francas. En 1994, siguiendo la orientación de la promoción de zonas francas se privatizó la zona franca de San Bartolo.

El 25 de enero de 1996, la Asamblea Legislativa aprobó nuevas reformas a la Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales, mediante las cuales quedó eliminado el pago de impuestos municipales sobre el activo de la empresa por un periodo de 10 años; y en 1998 se modificó la ley nuevamente para denominarse en lugar de Recintos Fiscales, Depósitos de Perfeccionamiento Activos y pasó a llamarse Ley de Zona Franca Industriales y Comercialización.

El objetivo de la Ley de Zona Franca Industriales y Comercialización es establecer los instrumentos legales necesarios para propiciar la inversión, tanto nacional como extranjera. Se creó debido a la importancia estratégica de los regímenes de zona franca para la economía nacional, en la generación de empleo productivo y generación de divisas, por lo que el Estado consideró necesario crear condiciones óptimas de competitividad en todas las

operaciones que realizan las empresas amparadas a dicho régimen (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 1998).

La Ley de Zona Franca Industriales y Comercialización, aplica en empresas que se dediquen a:

“la producción, ensamble o maquila, manufactura, procesamiento, transformación o comercialización de bienes industriales; pesca de especies marítimas para ser sometidas a transformación industrial, tales como preparaciones, conservas, derivados o subproductos, así como su respectivo procesamiento y comercialización; Cultivo, procesamiento y comercialización de especies de flora producida bajo estructuras protegidas en invernaderos y laboratorios, que cuenten con el permiso emitido por la autoridad correspondiente, crianza y comercialización de especies de anfibios y reptiles en cautiverio, que cuenten con el permiso emitido por la autoridad correspondiente, y la deshidratación de alcohol etílico” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 1998: 5).

Para efectos de esta ley, según la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (1998), son dos entidades las que gozan de las exenciones fiscales: los desarrollistas y los usuarios de Zonas Francas, al igual que los establecimientos declarados Depósito para Perfeccionamiento de Activo (DPA).

Los desarrollistas tienen el beneficio de exonerar en su totalidad el ISR, los impuestos municipales, el impuesto sobre transferencia de bienes raíces (bienes adquiridos con la finalidad de ser utilizados en la actividad incentivada) por el período de diez a quince años contados desde que inicie sus operaciones por la actividad dedicada a zonas francas. También, tendrán derecho los desarrollistas por un plazo adicional de cinco años para las exenciones relativas al pago del ISR e impuestos municipales. Solamente, si durante el período de exención total invirtieron en ampliar la zona francas (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 1998).

Los usuarios que hagan uso de las zonas francas tiene derecho a:

“libre internación a la zona franca por el periodo que realice sus operaciones de maquinaria, equipo, herramientas, repuestos y accesorios, utensilios y demás enseres que sean necesarios para la ejecución de la actividad autorizada; libre internación a la zona franca por el período que realicen sus operaciones, de materias primas, partes, piezas, componentes o elementos, productos semielaborados, productos intermedios, envases, etiquetas, empaques, muestras y patrones, necesarios para la ejecución de la actividad autorizada” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 1998: 14).

Así mismo, el usuario tiene derecho a una exención parcial por 60% de exención de la tasa del ISR, durante los diez años siguientes al vencimiento del plazo original, y 40% de la tasa del ISR, durante los diez años posteriores; sin embargo, si se ubica fuera del área metropolitana contara con un lapso de veinte años (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 1998).

El Depósito para Perfeccionamiento Activo (DPA), conocido anteriormente como Recinto Fiscal:

“es el área del territorio nacional sujeta a un tratamiento aduanero especial, en el cual, las mercancías pueden ingresar con suspensión de los tributos a la importación para ser sometidas a un proceso de transformación, elaboración, reparación u otro legalmente autorizado, para su posterior reexportación y en el que los bienes de capital pueden permanecer indefinidamente” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 1998: 3).

Los establecimientos declarados como DPA, tienen derecho a gozar de exención total por el período que realicen sus operaciones de:

“los derechos e impuestos que graven la importación de maquinaria, equipo, herramientas, repuestos y accesorios, utensilios y demás enseres necesarios para la producción, a introducción, con suspensión de derechos e impuestos que graven la importación de materias primas, partes, piezas, componentes o elementos, productos semielaborados, productos intermedios, envases, etiquetas, empaques, muestras y patrones, necesarios para la ejecución de la actividad autorizada por el período que realicen sus operaciones; así mismo, pueden ingresar bajo tratamiento de maquinaria, aparatos, equipos y cualquier otro bien que tenga que destinarse a reparación por parte de los beneficiarios, incluso los productos exportados que reingresen en calidad de devolución” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 1998: 21).

Debido a la diversidad categórica en exenciones de impuesto presentes en esta ley, sus partidarios la presentan como uno de los estímulos principales de la inversión extranjera desde su incorporación en El Salvador.

2.4.2 Ley de Servicios Internacionales

A partir de 1970, los servicios aparecen en el escenario mundial como posibles objetos de intercambio internacional, al mismo tiempo comienza a surgir interés por parte de algunos

países en liberalizar el comercio internacional de servicios. Esta idea de acceder a otros mercados exteriores respondió a la trascendencia alcanzada por los servicios y a las desregulaciones efectuadas en diversos ámbitos del sector terciario. Hasta ese momento no se había concedido importancia a las actividades referidas a los servicios, existiendo un cierto grado de desinterés para que las mismas tuvieran un lugar en el comercio internacional, salvo casos limitados como el transporte en sus diversas versiones, turismo y viajes.

Cabe mencionar, que existía una opinión generalizada que consideraba a los servicios como no comercializables a nivel internacional. Es así, como se da el surgimiento de nuevos servicios, y los avances tecnológicos en algunos sectores presentan condiciones que favorecieron la internacionalización de los mismos.

Las negociaciones sobre servicios comenzaron en la década de los 80, en donde en 1982 se presentó una propuesta con el objeto de introducir los servicios en las futuras negociaciones comerciales multilaterales del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT). En 1985, en camino a una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales (la Ronda Uruguay) las partes consiguieron elaborar el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), además de los resultados obtenidos en la negociación de los compromisos específicos de liberalización. El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, recogido en el Acta Final de la Ronda Uruguay, entró en vigor el 1 de enero de 1995, constituyéndose en el punto inicial para la liberalización del comercio de servicios en un marco multilateral. Ahora bien, respecto a los acuerdos sectoriales específicos, los estados no habían llegado a un acuerdo durante la Ronda Uruguay, por lo que prorrogaron el período de negociaciones para algunos sectores de servicios como telecomunicaciones básicas, transporte marítimo y servicios financieros.

Con el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios los gobiernos miembros de la OMC, se comprometieron a liberalizar progresivamente el comercio de servicios de conformidad con los objetivos de dicho acuerdo. Este proceso de liberalización contemplaba el respeto de los objetivos de las políticas nacionales y el desarrollo de los distintos miembros. Para los países en desarrollo, se había previsto conceder la flexibilidad adecuada que permitía abrir menos sectores, liberalizar menos tipos de transacciones y aumentar progresivamente el acceso a los mercados teniendo en cuenta su situación de desarrollo.

En este sentido, en 2007 el Ministerio de Economía impulsó el anteproyecto de Ley de Servicios Internacionales, el cual contemplaba identificar aquellos sectores claves que necesitaban desarrollarse para apoyar el crecimiento sostenido de la economía. La iniciativa nació por la necesidad de disponer de un nuevo marco legal que se adecuara a las exigencias del comercio internacional en distribución y logística internacional, de modo que convirtiera a El Salvador en un centro de manejo de inventarios para las empresas. En el mismo se ofertaría una gama de servicios paralelos y competitivos con el fin de distribuir las mercancías a otros países, el impulso de actividades de mayor valor agregado, y un marco legal acorde a la OMC.

Según la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2007), la Ley de Servicios Internacionales fue aprobada por la Asamblea Legislativa de El Salvador en 2007, con el objetivo de regular el establecimiento y funcionamiento de parques y centros de servicio, así como normalizar a los titulares de empresas que desarrollen, administren u operen en los mismos en lo que corresponde a sus beneficios y responsabilidades. Por otro lado, la implementación de esta Ley permitiría impulsar nuevas actividades vinculadas a la prestación de servicios internacionales, incrementar la inversión nacional y extranjera, crear mayores y mejores oportunidades de empleo para los salvadoreños y diversificar los sectores económicos, y de esta manera incrementar la productividad, la producción y la racionalización de los recursos, buscando así la promoción del desarrollo económico y social en el país, ya que es una de las funciones que le compete al Estado.

Esta ley sufrió una modificación en 2013, con el objetivo de buscar la ampliación y la adecuación de la ley a las normas internacionales vigentes, así como facilitar las condiciones favorables en las operaciones de las empresas beneficiarias a través del mejoramiento de la aplicación de las disposiciones de dicha Ley. Entre las principales modificaciones que se realizaron fueron en cuanto a los requisitos y las actividades beneficiadas que gozan los incentivos fiscales de la Ley de Servicios Internacionales, los cuales posteriormente se expondrán (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2013).

Para efecto de una mayor comprensión de lo que la ley pretende regular, se debe de mantener claro lo que es un parque de servicio y un centro de servicio, así el artículo segundo de la Ley de Servicios Internacionales define cada término de la siguiente manera:

Parque de servicios se entiende como:

“Área delimitada que formando un solo cuerpo, se encuentra cercada y aislada, sin población residente, donde los bienes que en ella se introduzcan y los servicios que se presten, se consideran fuera del territorio aduanero nacional, con respecto a los derechos e impuestos de importación, dentro de la cual y bajo la responsabilidad de un administrador autorizado, se establezcan y operen varias empresas dedicadas a la prestación de servicios bajo los términos y condiciones regulados por esta Ley” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2007: 2).

Centro de servicios comprende:

“Área delimitada y aislada, según la naturaleza de la actividad, se considera fuera del territorio aduanero nacional, en virtud de considerarse como una zona que goza de extraterritorialidad aduanera, donde los bienes que en ella se introduzcan y los servicios que se presten, se valoran como si no estuviesen en el territorio aduanero nacional con respecto a los derechos e impuestos de importación, dentro de la cual se autoriza el establecimiento de una empresa dedicada a la prestación de servicios, bajo los términos de esta Ley” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2007: 2).

Ambos términos son considerados una delimitación física que, para efectos aduaneros o fiscales, se encuentran fuera del territorio nacional, tanto para la importación de bienes como por los servicios que se prestan. La diferencia entre los dos términos radican en que para el “Parque de servicios” se requiere que el área esté delimitada físicamente, “cercada y aislada, sin población residente”, que tenga capacidad para establecer y operar varias empresas que se dediquen a la prestación de servicios regulados por la LSI; mientras que para el término “Centro de servicios”, el área delimitada está dirigida a una empresa. La denominación y calificación económica de un espacio físico como “Centro de Servicios” beneficia a empresas que prestan servicios a nivel regional o internacional, que ya han invertido en capital, tecnología, entrenamiento de recursos humanos, así como en adecuar la infraestructura física, pero que no pueden trasladarse a un “Parque de Servicios” (FUSADES, 2007).

Las actividades beneficiadas de los incentivos fiscales que la Ley de Servicios Internacionales, según la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2013), se aplican a las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la prestación de los siguientes servicios: distribución internacional, operaciones internacionales de logística, centro internacional de llamadas, tecnologías de información, investigación y desarrollo, reparación y mantenimiento

de embarcaciones marítimas, reparación y mantenimiento de aeronaves, procesos empresariales, servicios médico-hospitalarios y servicios financieros internacionales. Además de los servicios antes mencionados, con la reforma realizada en 2013, se incorporan otras actividades beneficiadas, como: la reparación y mantenimiento de contenedores, reparación de equipos tecnológicos, atención a ancianos y convalecientes, telemedicina y cinematografía.

Los incentivos fiscales de esta ley son enfocados a cuatro tipos de sujetos y dependiendo de ello, así son los incentivos promovidos. Estos cuatro sujetos son los desarrollistas, los administradores de los parques de servicios, el usuario directo de un parque de servicios y el titular de una empresa cuyo establecimiento haya sido declarado centro de servicios. Cabe recalcar, algunas entidades gozan de los mismos incentivos y beneficios; por ejemplo, cada sujeto es exonerado en su totalidad del pago de los impuestos municipales por un lapso de diez años, contabilizados a partir del inicio sus operaciones.

Por otro lado, los desarrollistas y los administradores de los parques de servicio gozan de las mismas exenciones sobre el Impuesto de la Renta, en donde se les exonera durante los primeros quince años el pago de este impuesto a partir del inicio de sus operaciones en el parque de servicios. De igual manera, el usuario directo de un parque de servicios y los titulares de las empresas cuyo establecimiento haya sido declarado centro de servicios gozan de la exención del ISR, con la peculiaridad de que son exentos todos los ingresos provenientes de la actividad incentivada, durante el período que realicen sus operaciones en el país sin límite de tiempo, contados a partir del inicio de operaciones.

Además, los usuarios directos de un parque de servicio y los titulares de las empresas gozan del incentivo fiscal que les permite exonerar todos los derechos arancelarios y cualquier otro impuesto que grave la importación de maquinaria, equipo, herramientas, repuestos, accesorios, mobiliario y equipo de oficina, y demás bienes, que sean necesarios para la ejecución de la actividad incentivada; es decir, que se permite una libre internación al parque de servicios.

Únicamente, los desarrollistas cuentan con el beneficio que los exonera en su totalidad del pago a los Impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces, la cual establece que serán

exentos por la adquisición de aquellos bienes raíces a ser utilizados en la actividad sujeta a dicho incentivo.

Para que dichos beneficios sean otorgados a cada entidad, estas deben cumplir con ciertos requisitos. Los desarrollistas, deben crear cuatro tipos de construcciones: edificaciones comunes, individuales, opcionales y urbanizaciones. Entre las edificaciones comunes, se deben crear “casetas de control y vigilancia ubicados en el punto de entrada y salida del parque, oficina de delegación aduanera y fiscal, oficinas administrativas y de mantenimiento” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2007: 9). Las edificaciones individuales deberán incluir “edificios, unidades, módulos de trabajo o espacios, que cumplan con las características y normativa físico-espaciales, según la actividad a desarrollar, estacionamiento de vehículos y salidas de emergencia” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2007: 10).

Entre las edificaciones opcionales, se pueden incluir “oficina de delegación del ministerio de trabajo, oficina de correos, clínica, banco y cafetería” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2007: 10). Mientras que las urbanizaciones deben cumplir con una extensión mínima de cinco manzanas cuando no se destine realizar cualquiera de las actividades en la distribución internacional y una extensión mínima de diez manzanas, cuando se proyecte albergar todas o cualquiera de las actividades en la distribución internacional; como también de:

“un área verde que comprenda 30% del área total que incluya áreas con fines ecológicos o zonas deportivas; la creación de calles, pasajes y aceras; así como carriles de aceleración y desaceleración que eviten la interrupción del tráfico para el acceso al parque de servicios; además de la creación de una cerca perimetral” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2007: 10).

Además, a partir de la reforma de ley realizada en 2013, se incorporan tres requisitos que deben cumplir los desarrollistas para poder prestar servicios médicos-hospitalarios o de atención a ancianos y convalecientes, los cuales son los siguientes:

“permanecer aisladas físicamente las instalaciones de otras actividades del parque, contar con acceso independiente para el efectivo control dentro del parque y que tenga como mínimo cuatro mil metros cuadrados construidos en edificaciones de la unidad hospitalaria, en el caso de servicios médico-hospitalarios” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2013: 11).

El responsable de la dirección, administración y manejo de un parque de servicios deberá proveer:

“las facilidades para el suministro de agua potable y tratamiento de aguas residuales, energía eléctrica, telecomunicaciones, manejo de desechos sólidos y otros necesarios; mantener todos los servicios comunes del parque, como caminos, cercas, zonas verdes y alumbrado público; y promover el establecimiento de nuevas inversiones en el parque” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2007: 12).

Por otro lado, los usuarios directos deberán disponer de un mínimo de 500 metros cuadrados en propiedad o arrendamiento, a menos que se autorice una menor proporción por los Ministerios de Economía y de Hacienda; registrarse ante la Dirección General de Aduanas; mantener un registro electrónico de inventarios y un sistema en línea a disposición del Servicio de Aduanas; conservar las copias de los Manifiestos de carga consolidada y de las operaciones en las que intervenga por un plazo de cinco años; presentar ante la autoridad aduanera los bultos transportados bajo su custodia y su responsabilidad, y asignar el equipo y personal necesario para la carga y descarga de los medios de transporte; responder ante las autoridades aduaneras por diferencias de los márgenes establecidos en la normativa aduanera, en términos de cantidad, naturaleza y valor de las mercancías declaradas, respecto a lo efectivamente arribado al parque de servicios; responder por el pago de impuestos de sus clientes usuarios indirectos, en caso de faltantes de inventarios, extravíos, pérdidas y mermas (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2007).

Además, los usuarios para gozar de sus respectivos beneficios de la ley deben cumplir con cuatro requisitos adicionales, que fueron plasmados en la reforma de 2013 y que según la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2013), deben realizar: una nueva inversión en activos fijos o capital de trabajo, poseer contratos escritos de trabajos, mantener puestos de trabajos permanentes, así como presentar un plan de negocios. Complementariamente a estos, si se prestan servicios médicos-hospitalarios deben de cumplir otros requisitos, como: seguir los lineamientos que establecen las normas y especificaciones de seguridad médico-hospitalarias, realizar una nueva inversión en activos fijos y capital de trabajo, operar con puestos de trabajos permanentes y mantenerse en una infraestructura mayor o igual a cuatro mil metros cuadrados. Y si se prestan servicios de atención a ancianos y convalecientes, se

debe de realizar una nueva inversión en activos fijos y capital de trabajo, operar con puestos de trabajo permanentes, y presentar un plan de negocios.

Es importante aclarar que los montos de inversión que se exigen a los usuarios no son los mismos, tanto para los servicios médicos-hospitalarios y los servicios de atención a ancianos y convalecientes, por lo que se sugiere ver anexo 2.

Por último, los titulares de las empresas que operen en los centros de servicios, deben contar con la autorización de la ubicación, que las instalaciones cumplan con condiciones ambientales y de seguridad e higiene ocupacional adecuadas, organización administrativa y financiera formal, y edificaciones, como estacionamiento de vehículos, salidas de emergencia, y cualquier otra necesaria según la actividad a desarrollar. Adicionando, a partir de la reforma de 2013, el requisito de crear una oficina para la delegación aduanera para los servicios de reparación y mantenimiento de contenedores, servicios de reparación y mantenimiento de embarcaciones marítimas y de aeronaves (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2013).

2.4.3 Ley de Turismo

En El Salvador, el marco institucional del turismo, tal y como se conoce en la actualidad, nace vinculado con la necesidad de administrar los centros recreativos estatales en la década de los 60. De esta manera, en 1961 surge el Instituto Salvadoreño de Turismo (ISTU), como un organismo autónomo cuya finalidad básica es la administración de los centros recreativos del Estado. Sus funciones se centraban en el tema de la recreación social. El ISTU surge en un momento político en el que el Estado pretendía garantizar un ambiente de estabilidad laboral y productiva para el país, coincidiendo con la época del establecimiento del MCC y el fortalecimiento del sector laboral y sindical. Hasta los años 70, cobró relevancia y fue decayendo en la medida en que se agudizó el conflicto armado en los años 80.

En la década de los 90, los parques recreativos nacionales fueron prácticamente abandonados, coincidiendo con las políticas que privilegiaban la privatización de los servicios públicos. En 1996 significó un giro importante en la historia del turismo en Centro América. Los presidentes concluyeron que la industria turística en la región contiene una serie de características que le permiten desarrollar ventajas competitivas sostenibles y distintivas a

nivel regional, así también se identificó que la industria turística tiene el potencial de mejorar la calidad de vida de la población Centroamericana.

La Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR), nace por Decreto Legislativo en 1996, como una entidad autónoma, cuya finalidad es el desarrollo del sector turístico, específicamente, la promoción de los sitios más atractivos del país, fomentando la inversión extranjera y nacional. Esta institución fue creada bajo la consideración de que el turismo es una actividad promotora de trabajo y fuente potencial de ingreso de divisas extranjeras. Por lo tanto, el rol del Estado es crear las condiciones propias para el desarrollo de la actividad y el incentivo de la inversión privada, o bien la privatización de los inmuebles y bienes estatales cuando esto sea de beneficio para nuestro país.

De igual manera, el 1 de junio de 2004 surge por decreto ejecutivo El Ministerio de Turismo (MITUR), el cual tiene por función asegurar la creación de un adecuado marco institucional para la actividad turística. Es debido a ello que se creó la Ley de Turismo.

La Ley de Turismo fue aprobada por la Asamblea Legislativa de El Salvador el 10 de diciembre de 2005, con el objetivo de “fomentar, promover y regular los servicios turísticos en el país, prestados por personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2005: 1). Esta ley desde que entró en vigencia tiene como propósito hacer un registro nacional de turismo en el que se establecerán las oportunidades de promoción que las empresas tienen al registrarse, así mismo las infracciones y sanciones a las empresas que violen esta normativa. Otras disposiciones de esta Ley son los beneficios que tienen los inversionistas en generar proyectos turísticos de interés nacional.

La Ley de Turismo establece que es obligación del Estado promover el desarrollo económico y social del país, propiciando el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos con que cuenta el mismo, debido a que el territorio de la República está dotado de recursos que por su ubicación geográfica y sus características culturales, históricas y naturales, tienen gran potencial de desarrollo turístico cuya utilización racional contribuirá a mejorar y diversificar la oferta turística, a la creación de nuevos lugares de trabajo y, con ello, mayores niveles de ocupación y empleo y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, por lo que constituye incentivos para beneficiar a los ofertantes de empresas turísticas (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2005).

Esta ley se modificó en 2010, con el objetivo de tener una mayor cobertura y poder, así fomentar las actividades turísticas que desarrollan las empresas, como también:

“enfaticando la inclusión de todos los sectores, expandiendo las posibilidades de apoyo para su viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad, incrementando su participación en los mercados, en un marco de crecientes encadenamientos productivos que generen mayor valor agregado nacional con la finalidad que tengan acceso al otorgamiento de incentivos, fomentando empleo, bienestar social y económico a todos los participantes en este importante sector de la economía” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2010: 1).

En dicha modificación se estableció que la Secretaría de Estado, será la encargada de aprobación o denegación de los Proyectos de Interés Turístico Nacional para aquellas inversiones que superen los \$50,000; y para las inversiones menores de \$50,000, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República y el Ministerio de Turismo serán los encargados de la toma de decisión (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2010).

Toda nueva inversión calificada como Proyecto de Interés Turístico Nacional que sea valorada por un monto de \$25,000 o mayor a este, podrá gozar de los beneficios de exenciones que esta ley promueve. Tendrá derecho a la:

“exención del Impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces que afecte la adquisición del inmueble o inmuebles que serán destinados al proyecto; exención de los derechos arancelarios a la importación de sus bienes, equipos y accesorios, maquinaria, vehículos, aeronaves o embarcaciones para cabotaje y los materiales de construcción para las edificaciones hasta la finalización del proyecto, además el monto exonerado no podrá ser mayor al 100% del capital invertido del proyecto en cuestión; exención del pago del ISR por el período de diez años, contados a partir del inicio de operaciones; exención parcial de los impuestos municipales por el período de cinco años, contados a partir del inicio de operaciones, relativas a las actividades turísticas hasta por un 50% de su valor” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2010: 2).

Cabe mencionar, que los titulares de las Empresas Turísticas inscritas en el Registro, estén o no acogidas a los incentivos fiscales establecidos en esta ley, tendrán como obligaciones dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma y sus reglamentos, proporcionar la información y documentos cuando se le solicite con relación al desarrollo de sus actividades; facilitar el

ingreso a los funcionarios y empleados a sus instalaciones cuando así lo soliciten (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2005).

Del mismo modo, las personas que gocen de los incentivos fiscales establecidos en esta ley, deben dar cumplimiento a las siguientes obligaciones:

“utilizar los incentivos fiscales otorgados para los fines exclusivos de la actividad incentivada; cumplir con las disposiciones legales vigentes en materia de infraestructura turística, normas de calidad y dotación de servicios; comunicar a la Secretaría de Estado las modificaciones en los planes y proyectos que sobre el giro de la empresa hubiere realizado, en el plazo de diez días hábiles posteriores a la modificación, e informar de la venta o traspaso de sus activos o acciones en el plazo de diez días hábiles posteriores a la venta o traspaso; y permitir y facilitar la práctica de inspecciones por parte de delegados debidamente acreditados, tanto de la Secretaría de Estado como del Ministerio de Hacienda, proporcionando el acceso a la documentación y a la información relativa a la actividad incentivada, que en el ejercicio de sus funciones le soliciten; de igual manera deben de dar el 5% del ISR para retribuir al propio sector” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2005: 4).

2.4.4 Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de Las Energías Renovables en la Generación de electricidad

En la década de los noventa, la mayoría de los países latinoamericanos realizaron reformas al sector energético que tuvieron como fin, entre otras cosas, propiciar la competencia en sectores tradicionalmente de dominio estatal. En este contexto, El Salvador impulsó un proceso de reformas en el sector energético que consistió en la reestructuración de los sectores hidrocarburos y de electricidad, así como la desregulación de los mercados respectivos y la privatización de la mayoría de empresas estatales que proporcionaban bienes o servicios energéticos. Respecto a los sectores de reforma en el sector eléctrico, el primer componente fue la Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) y la Ley General de Electricidad, ambas aprobadas en 1996.

El segundo componente de la reforma eléctrica consistió en la descomposición de las empresas estatales que operaban en el sector eléctrico, a efecto que las actividades de operación del sistema de potencia y de transmisión sean realizadas por entidades independientes y que participen el mayor número de operadores en las actividades de

generación con el fin de fomentar la competitividad y eficiencia en el suministro de energía eléctrica, acciones enmarcadas en la concepción del Consenso de Washington.

No obstante las reformas impulsadas durante esta época no cumplieron con la mayoría de los objetivos planteados, las reformas de privatización debilitaron la función del Estado para definir políticas energéticas y establecer estrategias de desarrollo energético a largo plazo compatibles con un modelo de desarrollo económico y social ambientalmente sustentable.

En este contexto en 2007, la Asamblea Legislativa aprobó La Ley de Creación del Consejo Nacional de Energía bajo la perspectiva que el Estado es el encargado de promover el desarrollo económico y social del país. Ese mismo año, se dio paso a la creación de la Ley Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de electricidad, siendo un mecanismo de inversión e incentivo para las empresas interesadas en el desarrollo de la Energía renovable y así poder contribuir al desarrollo del país sin perjudicar el medioambiente y el ecosistema, además de asegurar el compromiso que se llevó a cabo al ratificar el Protocolo de Kyoto que tiene por objeto la promoción del desarrollo sostenible (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2007).

Según los estatutos de esta ley, se busca promover la realización de inversiones en proyectos de fuentes de energía renovables, a partir del aprovechamiento de los recursos hidráulico, geotérmico, eólico y solar, así como de la biomasa, para la generación de energía eléctrica. Además, establece el fomento del uso de energías renovables, con el fin de contribuir a la protección del medio ambiente, utilizando los recursos renovables existentes en el país (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2007).

Para la promoción de estas inversiones esta ley, otorga distintos incentivos fiscales para los titulares de los proyectos. En primer lugar:

“Durante los diez primeros años gozarán de exención del pago de los Derechos Arancelarios de Importación de maquinaria, equipos, materiales e insumos destinados exclusivamente para labores de pre-inversión y de inversión en la construcción de las obras de las centrales para la generación de energía eléctrica, incluyendo la construcción de la línea de subtransmisión necesaria para transportar la energía desde la central de generación hasta las redes de transmisión y/o distribución eléctrica” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2007: 2).

Esta exención se aplicará a proyectos de hasta 20 megavatios (MW) y deberá ser solicitada al Ministerio de Hacienda 15 días antes de la importación de cualquier equipo necesario para desarrollar los proyectos de energías renovables.

En segundo lugar, se otorga la exención del pago del ISR por un período de cinco a diez años dependiendo del tipo de proyecto, tomados en cuenta a partir de la entrada en operación comercial del proyecto. Y en tercer lugar:

“Exención total del pago de todo tipo de impuestos sobre los ingresos provenientes directamente de la venta de las "Reducciones Certificadas de Emisiones" (RCE) en el marco del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) o mercados de carbono similares, obtenidos por los proyectos calificados y beneficiados conforme a la presente ley” (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2007: 3).

A pesar de que la ley detalla la manera en que se podrán otorgar los incentivos y los requisitos para su obtención, existen vacíos regulatorios para auto productores en red de distribución, y existe incertidumbre acerca de los tributos municipales. El siguiente cuadro muestra las principales actividades promovidas por incentivos fiscales en El Salvador y el tipo de impuesto al que están exentas:

Cuadro 2.3 Principales actividades promovidas por incentivos fiscales en El Salvador y el tipo de impuesto al que están exentas

Ley/tributo	Ley de Zona Franca y Comercialización	Ley de Servicios Internacionales	Ley de Turismo	Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de Las Energías Renovables en la generación de Electricidad	
Impuesto Sobre la Renta	Zona Franca Área Metropolitana: exoneración los primeros 15 años, 60 % en los 10 años siguientes y 40 % en los 10 años subsiguientes. Fuera del Área Metropolitana: Exoneración los primeros 20 años, 60% en los 15 años siguientes, 40% en los 10 años subsiguientes	DPA Área Metropolitana: exoneración los primeros 10 años, 60 % en los 5 años siguientes y 40 % en los 10 años subsiguientes. Fuera del Área Metropolitana: Exoneración los primeros 15 años, 60% en los 10 años siguientes, 40% en los años 10 subsiguientes	Exoneración del pago del ISR, exclusivamente por los ingresos provenientes de la actividad incentivada, durante el período que se realicen operaciones en el país.	Exención del pago, por un período de 10 años, contados a partir del inicio de operaciones.	Exención por 5 años para proyectos que generen entre 10 y 20 MW. Exención por 10 años para proyectos que generen menos de 10 MW
Municipales	Área Metropolitana: Exoneración los primeros 15 años, 90% en los 10 años	Área Metropolitana: Exoneración los primeros 10 años, 90% en los 5 años	Exoneración del pago de impuestos sobre el activo de la empresa, durante el período que	Exención parcial del pago por un período de 5 años, contados	

	siguientes, 75% mientras se desarrolle la actividad autorizada. Fuera del Área Metropolitana: Exoneración los primeros 20 años, 90% en los 15 años siguientes, 75% mientras se desarrolle la actividad autorizada	siguientes, 75% mientras se desarrolle la actividad autorizada. Fuera del Área Metropolitana: Exoneración en los primeros 15 años, 90% en los 10 años siguientes, 75% mientras se desarrolle la actividad autorizada	se realicen sus operaciones en el país.	a partir del inicio de operaciones, relativas a las actividades turísticas hasta por un 50 % de su valor.	
Aranceles	Exoneración de aranceles a la importación de maquinaria, equipo, materias primas, catalizadores, lubricantes, reactivos y combustibles, entre otros, necesarios para la operación de la actividad autorizada		Libre internación de maquinaria, equipo, herramientas, repuestos, accesorios, mobiliario y equipo de oficina y demás bienes necesarios para las operaciones de la actividad incentivada.	Exención del pago sobre bienes, equipos y accesorios, maquinaria, vehículos, aeronaves o embarcaciones para cabotaje y materiales de construcción para edificaciones hasta la finalización del proyecto.	20 MW durante los 10 primeros años exención del pago sobre maquinaria, equipo, materiales e insumos destinados exclusivamente a las actividades de pre inversión e inversión, en construcción de obras de centrales para generación de energía eléctrica, incluyendo la construcción de su línea de transmisión
Otros	Exoneración a la adquisición de aquellos bienes raíces a ser utilizados en la actividad autorizada. Exoneración del ISR sobre los dividendos durante los primeros 12 ejercicios fiscales.		Serán exentos por la adquisición de aquellos bienes raíces a ser utilizados en la actividad sujeta a dicho incentivo.	Exención del pago, que afecte la adquisición de bienes inmuebles que serán destinados al proyecto. Incluyendo el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y Servicios Prestados	Exención del pago de todo tipo de impuesto sobre los ingresos provenientes directamente de la venta de "Reducciones Certificadas de Emisiones" (RCE)
Finalidad de la Ley	Establecer los instrumentos legales necesarios para propiciar la inversión tanto nacional como extranjera. Se creó debido a la importancia estratégica de los regímenes de zona franca para la economía nacional, en la generación de empleo productivo y generación de divisas, por lo que el Estado considero necesario crear condiciones óptimas de competitividad en todas las operaciones que realizan las empresas amparadas a dicho régimen.		Regular el establecimiento y funcionamiento de parques y centros de servicio, así como también normalizar a los titulares de empresas que desarrollen, administren u operen en los mismos en lo que corresponde a sus beneficios y responsabilidades	Fomentar, promover y regular los servicios turísticos en el país, prestados por personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras	Se busca promover la realización de inversiones en proyectos a partir del uso de fuentes renovables de energía, mediante el aprovechamiento de los recursos hidráulico, geotérmico, eólico y solar, así como de la biomasa, para la generación de energía eléctrica, con el fin de contribuir a la protección del medio ambiente, al uso de los recursos renovables existentes en el país y al suministro eléctrico de calidad.

Fecha que entro en vigencia	23 de septiembre de 1998	25 de octubre de 2007	20 de diciembre de 2005	20 de diciembre de 2007
Ultima fecha de Modificación	21 de febrero de 2013	24 de enero de 2013	20 de abril de 2012	20 de abril de 2012

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes de Ley de Zona Franca y Comercialización (2013), Ley de Servicios Internacionales (2013), Ley de Turismo (2005), y Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de Las Energías Renovables en la generación de electricidad (2012).

En general, respecto a las leyes de fomento a la inversión, El Salvador, como muchos otros países, favorece impositivamente los proyectos de inversión financiados con deuda en la medida en que los intereses devengados por los ahorros financieros de las personas naturales están exentos, al tiempo que se permite a las empresas deducir como gasto los intereses pagados sobre su deuda.

El sesgo a favor de los proyectos que se financian con endeudamiento genera varios problemas conocidos, uno de ellos es que se discrimina en contra de las pequeñas y medianas empresas, las cuales normalmente tienen menor acceso al financiamiento de terceros, que es la alternativa menos gravada. Asimismo, con el fin de ampliar este panorama de conformidad al cuadro 2.4, que se muestra a continuación:

Cuadro 2.4 Requisitos por Ley para gozar de incentivos fiscales

Ley	Requisitos
Ley Zona Franca y Comercialización	Zona Franca: Inversión inicial en activo fijo por un monto igual o mayor a \$500,000, alcanzable en los primeros dos años de operaciones. Operar con un número igual o mayor a cincuenta puestos de trabajo permanentes, desde el primer año de operaciones. Operar con un número igual o mayor a cinco puestos de trabajo permanentes, desde el primer año de operaciones, en el caso de comercializadores.
	DPA: Inversión inicial en activo fijo por un monto igual o mayor a \$800,000, alcanzable en los primeros dos años de operaciones. No se contabilizará como inversión inicial la adquisición de infraestructura existente. Operar con un número igual o mayor a setenta y cinco puestos de trabajo permanentes, desde el primer año de operaciones. Operar con un número no menor a quince puestos de trabajo permanentes, desde el primer año de operaciones, en el caso de comercializadores.
Ley de Servicios Internacionales	Los desarrollistas: Cumplir con la creación de edificaciones comunes, edificaciones individuales, edificaciones opcionales y urbanizaciones.
	Los administradores de los parques de servicios: Proveer las facilidades para el suministro de agua potable y tratamiento de aguas residuales, energía eléctrica, telecomunicaciones, manejo de desechos sólidos y otros necesarios; mantener todos los servicios comunes del parque, como caminos, cercas, zonas verdes y alumbrado público; y promover el establecimiento de nuevas inversiones en el parque.

	<p>El usuario directo de un parque de servicios: Realizar una nueva inversión en activos por un monto no menor a \$150,000.00 en los primeros seis meses de operaciones, correspondiente a capital de trabajo y activos fijos, operar con un número no menor de diez puestos de trabajo permanentes, poseer contrato mínimo escrito de seis meses, y presentar un plan de negocios.</p> <p>El titular de una empresa: Contar con la debida autorización de la ubicación, que las instalaciones cumplan con condiciones ambientales y de seguridad e higiene ocupacional adecuadas, organización administrativa y financiera formal, y edificaciones, como estacionamiento de vehículos, salidas de emergencia, y cualquier otra necesaria según la actividad a desarrollar.</p>
Ley de Turismo	<p>Utilizar los incentivos fiscales otorgados, para los fines exclusivos de la actividad incentivada</p> <p>Cumplir con las disposiciones legales vigentes en materia de infraestructura turística, normas de calidad y dotación de servicios.</p> <p>Comunicar a la Secretaría de Estado las modificaciones en los planes y proyectos que sobre el giro de la empresa hubiere realizado, en el plazo de diez días hábiles posteriores a la modificación, e informar de la venta o traspaso de sus activos o acciones en el plazo de diez días hábiles posteriores a la venta o traspaso.</p> <p>Permitir y facilitar la práctica de inspecciones por parte de delegados debidamente acreditados, tanto de la Secretaría de Estado como del Ministerio de Hacienda proporcionando el acceso a la documentación y a la información relativa a la actividad incentivada, que en el ejercicio de sus funciones le soliciten.</p>
Ley de Energías Renovables	<p>Proyecto se deben encontrar debidamente registrados y certificados de conformidad con las modalidades y procedimientos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kyoto.</p> <p>Los titulares de los proyectos deben estar calificados conforme a la presente Ley agreguen en su declaración de ISR un detalle de las RCE expedidas, ingresos obtenidos producto de su venta, haciendo constar el nombre de los adquirentes.</p> <p>Presentar copia del contrato de compra de las reducciones certificadas de emisiones (siglas en inglés ERPA) en que conste la cantidad de dichas reducciones vendidas y el precio de su venta.</p> <p>Presentar constancia de parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales sobre la cantidad expedida de RCE.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes de Ley de Zona Franca y Comercialización (2013), Ley de Servicios Internacionales (2013), Ley de Turismo (2005), y Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de Las Energías Renovables en la generación de Electricidad (2012).

Cabe señalar, que las relaciones económicas con el exterior siempre han sido importantes para El Salvador, esto se demuestra a través de la apertura a mercados internacionales de bienes y servicios. No obstante, debido a este enfoque de inclusión, se han utilizado cada vez más, mecanismos de fomento en forma de exenciones tributarias. De los cuales, las exenciones del ISR más importantes son las vinculadas con las Zonas Francas, la Ley de Turismo, la Ley de Servicios Internacionales y la Ley de Incentivos sobre Energías Renovables.

La estructura de los sistemas tributarios basados en un uso intensivo de exenciones como instrumento para fomentar la inversión, genera una contradicción, en el sentido que, a medida que la estrategia económica sea exitosa, la base tributaria se estropea debido a la

exclusión de los sectores favorecidos que más han crecido. Ante ello, se plantea el reto de incluir a dichos sectores productivos dentro de la base tributaria, sin dejar de atraer inversión extranjera directa

Además, existe una serie de exenciones y exoneraciones según la fuente generadora, especialmente en el ámbito de las rentas financieras (seguros, intereses, dividendos y otras rentas financieras y de capital). Esto determina que en la práctica casi la totalidad de la imposición recaiga sobre los salarios de los trabajadores en relación de dependencia, lo que reduce el impacto distributivo del impuesto.

La historia demuestra que los obstáculos que impiden cambiar esta situación han sido grandes. La oposición fuerte y concentrada de ciertas élites económicas no permitió que se desarrollara un sistema fiscal más completo y adecuado. En épocas más recientes algunas de estas élites han invertido en sectores privilegiados que no pagan impuestos y, por consiguiente, se oponen a que se fortalezca la tributación, a pesar de que estos sectores son los más dinámicos de la economía. La existencia de estos privilegios, junto con el hecho que amplios sectores de la población centroamericana, de altos y bajos ingresos, no perciben que se benefician de los servicios del Estado, hace difícil alcanzar acuerdos o contratos sociales que le den un sustento político de largo plazo a las finanzas públicas. En esa medida, la implementación de medidas de corte fiscal como incentivos directos a la inversión por parte del estado eran alternativas de promoción de búsqueda inversión nueva y directa.

El proceso de cambio económico que el país adoptó a partir de 1990 buscaba de forma directa e instantánea la liberalización económica y financiera, con lo anterior se apuntaló a la atracción de inversiones directas y a la expansión prolongada de la misma.

Para el caso en estudio, en nuestro país la adopción de tales medidas estuvo acompañada de caídas en los niveles en los precios de bienes representativos de la economía nacional tradicional, y conllevó a direccionar el enfoque e incidencia hacia alternativas en las exportaciones.

Así mismo, en la línea de incentivar no solo la inversión, se fomentó consecuentemente el estímulo a aumentar el consumo. De igual forma, los estímulos económicos vía consumo e inversión fomentaron la vía tributaria; como la disminución de la tasa nominal en el ISR, medidas que promovieran exoneraciones y estímulos fiscales para la élite empresarial (como la banca privada), que proporcionaran ventajas en cuanto a la ejecución y adecuación de nuevas metodologías en lo que al sistema fiscal nacional refiere.

CAPÍTULO III: ESTIMACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO, ANÁLISIS DEL IMPACTO MACROECONÓMICO

En este capítulo se presentan estimaciones del gasto tributario para El Salvador, para sectores económicos que son beneficiados y que se respaldan en la Ley de Turismo, Ley de Servicios Internacionales, y Ley de Zonas Francas Industriales y Comercialización del año 2000 hasta el 2014. Para la estimación del gasto tributario se han analizado los dos impuestos más significativos en la recaudación tributaria del país, el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios. Al mismo tiempo, en este capítulo se realiza un análisis comparativo de las variables macroeconómicas del empleo y la inversión a partir del año que entraron en vigencia cada una de las leyes de incentivos fiscales.

En cuanto a la Ley de Incentivos Fiscales al Fomento de las Energías Renovables no hay una estimación del gasto tributario, debido a que es una ley reciente y los proyectos por su naturaleza toman más tiempo para su ejecución, por ello no se tiene un dato aproximado del ingreso, sin embargo en el capítulo se analiza el comportamiento de la inversión en el sector y su contribución a la capacidad instalada del país, desde la implementación de la ley hasta la fecha.

3.1 Estimación del gasto tributario para el Impuesto Sobre la Renta

Para la estimación de los ingresos que deja de percibir el Estado con respecto al ISR se ha utilizado el método de agregaciones o simulaciones agregadas, en el cual se han retomado los registros presentados por los contribuyentes y se han realizado simulaciones del cambio de la normativa tributaria, recalculando los impuestos que correspondería pagar a cada contribuyente. Partiendo de esta simulación, se obtiene el ingreso renunciado como la diferencia de recaudación entre la situación con cambio legal y sin cambio legal. Para asegurar la confiabilidad de la estimación del gasto tributario se tomaron en cuenta los estados financieros de las empresas beneficiadas con las leyes de Zonas Francas Industriales y Comercialización, Servicios Internacionales y Turismo, las cuales fueron consultados en la base de datos del sistema de balances del Centro Nacional de Registro (CNR) para el periodo 2000-2014. La estimación fue realizada de esta manera debido a que en el país no existen cifras oficiales del monto del gasto tributario. En primer lugar, se

consultó a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) del Ministerio de Hacienda sobre estas cifras, sin embargo, la respuesta que se obtuvo fue que la información es de carácter reservada lo cual es contradictorio con los principios de la Ley Acceso a la Información Pública.

Para obtener el número de empresas beneficiadas por las leyes de Zonas Francas Industriales y Comercialización, y Servicios Internacionales se consultó con el Ministerio de Economía; para los Proyectos de Interés Turístico, se obtuvo la información del Ministerio de Turismo (MITUR); y para los Proyectos Certificados de Energías Renovables se obtuvieron de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET).¹

En el caso del régimen de zonas francas, a partir del monto de las utilidades de 361 empresas se calculó el impuesto que pagarían en caso de no contar con la exención, es decir, se multiplicó por el 25% correspondiente al ISR. De 2013 en adelante a las utilidades menores de \$150,000 se les multiplicó el 25% y a las empresas con utilidades mayores se les multiplicó el 30%. Es importante recalcar que la debilidad de este método yace en que en algunos casos las empresas no presentan el cálculo de sus ganancias de forma exacta, en algunos casos se presentan pérdidas, las empresas pueden recurrir a diversos métodos para presentar en los estados financieros cifras diferentes a las reales, entre estos puede existir doble contabilidad o recurrir a los precios de transferencia, lo que significa que este valor puede incluir cierto grado de evasión fiscal.

Además se aclara que los montos calculados no incluyen el valor de las utilidades percibidas por los administradores y desarrolladores de Zona Franca, Depósito de Perfeccionamiento Activo y Servicios Internacionales, esto se debe a la dificultad para obtener la información. Para los resultados de 2014 se usó extrapolación, ya que no estaban disponibles los estados financieros de todas las empresas para ese año. En el siguiente cuadro se presenta el monto de las utilidades por año para usuarios de Zonas Francas y DPA, también se muestra el gasto tributario que representa la exención del ISR.

¹Ver detalle de empresas en Anexo 3

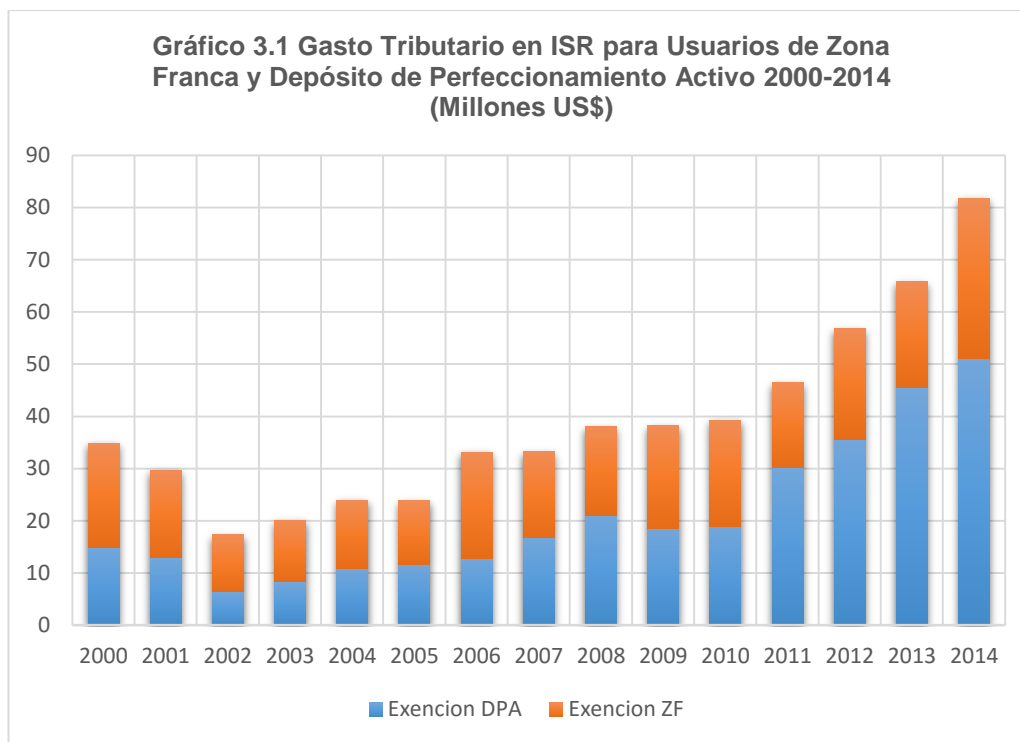
Cuadro 3.1 Utilidades y gasto tributario de empresas usuarias de zonas francas y depósitos de perfeccionamiento activo (millones US\$)

Año	Utilidades ZF	Gasto Tributario ISR	Utilidades DPA	Gasto Tributario ISR	Gasto Tributario ISR Total
2000	79.84	19.96	59.65	14.91	34.87
2001	66.58	16.64	51.86	12.97	29.61
2002	43.45	10.86	25.60	6.40	17.26
2003	47.05	11.76	33.20	8.30	20.06
2004	52.47	13.12	43.33	10.83	23.95
2005	48.78	12.20	46.43	11.61	23.80
2006	81.44	20.36	51.22	12.81	33.16
2007	66.02	16.50	67.08	16.77	33.27
2008	67.96	16.99	84.10	21.03	38.02
2009	78.70	19.68	74.24	18.56	38.24
2010	64.02	16.00	75.91	18.98	34.98
2011	64.52	16.13	121.07	30.27	46.40
2012	84.67	21.17	142.30	35.58	56.74
2013	68.13	20.30	181.85	45.46	65.76
2014	102.49	30.61	204.52	51.13	81.74

Fuente: Elaboración propia con base en utilidades de las empresas bajo régimen.

En el gráfico 3.1 se puede observar a cuánto asciende el valor de las exenciones fiscales del ISR amparadas en la Ley de Zonas Francas Industriales y Comercialización, teniendo un monto promedio anual de \$38.8 millones, y una tasa de crecimiento de 6.27%. En el año 2002 se refleja una caída en la tendencia del valor de las exenciones que se debe a una reducción de las utilidades de los beneficiarios, la causa de esta reducción fue la caída en la economía que afrontaba Estados Unidos y posteriormente agravada por el suceso calificado como atentado terrorista ocurrido a finales de 2001, razón por la que se cancelaron diversos contratos de clientes estadounidenses con lo cual se redujo la producción.

En 2005 se vuelve a percibir una caída, que se atribuye a la apertura comercial de Estados Unidos a China y la finalización del Acuerdo Multifibras (ORMUSA, 2008). En los años siguientes la tendencia del valor de las exenciones fue al alza aunque con periodos de poco crecimiento. En 2011 el notable crecimiento se relaciona a un mejor desempeño de la economía estadounidense que reactivó el consumo.



Fuente: Elaboración Propia con base en datos obtenidos del Centro Nacional de Registros (CNR)².

Estos resultados difícilmente pueden ser contrastados con estudios anteriores debido en primer lugar a que no se conocen muchos estudios nacionales sobre el gasto tributario, en segundo lugar a que las técnicas usadas en otros estudios difieren de la utilizada en esta investigación y en tercer lugar ya que la fuente es directamente información que brindan las empresas usuarias, es más difícil verificar o constatar que las utilidades que presentan son realmente las que obtienen. Por ejemplo, en 2009 la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) llevó a cabo una estimación del gasto tributario, en la que utilizaron estadísticas tributarias y cuentas nacionales, el monto estimado para usuarios de zonas francas y DPA fue de \$75 millones.

En el siguiente cuadro se presentan las utilidades estimadas para las empresas beneficiadas por la Ley de Servicios Internacionales, de igual manera que para las empresas bajo régimen de zona franca, el gasto tributario para el ISR se calculó multiplicando las utilidades por el 25% hasta el año 2012 y a partir del año 2013 a las utilidades \$150,000 se les multiplicó el 25% y a las empresas con utilidades mayores se les multiplicó el 30%.

²Calculo en base a Usuarios de Zona Franca y DPA, no incluye administradores ni desarrolladores.

Cuadro 3.2 Utilidades y gasto tributario de las empresas beneficiadas por la Ley de Servicios Internacionales (millones US\$)

Año	Utilidades	Gasto Tributario ISR
2007	23.29	5.82
2008	23.51	5.88
2009	25.60	6.40
2010	33.68	8.42
2011	49.53	12.38
2012	39.92	9.98
2013	47.87	14.32
2014	50.80	15.20

Fuente: Elaboración propia con base en estados financieros de 43 empresas.

Se analiza el comportamiento del valor de las exenciones del ISR con base en el gráfico 3.2, el cual presenta un monto anual promedio de \$10.28 millones con una tasa de crecimiento de 14.7%. Desde la implementación de la ley la tendencia del gasto tributario ha ido en aumento, pasando de \$5.82 millones en 2007 a \$15.20 millones en 2014.



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en el Centro Nacional de Registros (CNR)³.

³Cálculo con base en usuarios directos y centros de servicios, no incluye administradores ni desarrolladores.

Para El Salvador no se encontró ningún estudio que estime el gasto tributario resultante de este sector, es por esto que no se pudo realizar una comparación en este caso. Sin embargo se puede afirmar que debido a que no se obtuvo información sobre las rentas de los administradores de parques de servicios y de desarrollistas, el monto de la estimación del gasto tributario aumentaría.

Siguiendo la misma línea, a través de las utilidades de los proyectos calificados como “Proyectos de Interés Turístico” se estimó el valor total de las exenciones otorgadas por año, a partir del año en que la ley entró en vigencia (2005); el análisis de los resultados se toma a partir de 2006, año en el que se comenzó con la aprobación de los proyectos.

**Cuadro 3.3 Utilidades y gasto tributario de proyectos de interés turístico, 2006-2014
(miles US\$)**

Año	Utilidades	Gasto Tributario ISR
2006	240.1	60.0
2007	805.5	201.4
2008	1261.1	315.3
2009	2047.9	512.0
2010	3381.2	845.3
2011	3217.0	804.2
2012	3534.3	883.6
2013	5533.0	1383.2
2014	8661.9	2165.5

Fuente: Elaboración propia con base en estados financieros de 27 empresas.

En el gráfico siguiente que muestra el valor de las exenciones se observa una tendencia al alza, con una leve caída en el año 2011; la Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR) reportó una disminución en la cantidad de turistas que ingresaron al país en 2011, afectando el ingreso del sector turismo en su totalidad. El monto promedio anual exento es \$796,718 con una tasa de crecimiento de 57%.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos en el Centro Nacional de Registros (CNR).

Cuadro 3.4 Total gasto tributario del impuesto sobre la Renta, 2000-2014 (millones US\$)

Año	Gasto Tributario ZF y DPA	Gasto Tributario Servicios Internacionales	Gasto Tributario Turismo	Total Gasto Tributario ISR
2000	34.9	-	-	34.9
2001	29.6	-	-	29.6
2002	17.3	-	-	17.3
2003	20.1	-	-	20.1
2004	23.9	-	-	23.9
2005	23.8	-	-	23.8
2006	33.2	-	0.1	33.2
2007	33.3	5.8	0.2	39.3
2008	38.0	5.9	0.3	44.2
2009	38.2	6.4	0.5	45.1
2010	39.3	8.4	0.8	48.5
2011	46.4	12.4	0.8	59.6
2012	56.7	13.8	0.9	71.4
2013	65.8	14.3	1.4	81.5
2014	81.7	15.2	2.2	99.1

Fuente: Elaboración propia a partir de cálculos previos.

El gasto tributario total en relación a exenciones de ISR para el año 2014 se estima con un valor de \$99.1 millones y tiene una tasa de crecimiento del 8%. En el caso de las empresas bajo régimen de zona franca el monto para 2014 es igual a \$81.7 millones, según proyecciones del Ministerio de Hacienda en el mismo año el total recaudado de ISR por parte de las industrias manufactureras es igual a \$250 millones, es decir que lo que se deja de percibir por la concesión de exenciones a empresas de la industria manufacturera representa el 32% del total de los ingresos del rubro. En otras palabras, si estas empresas no estuvieran exentas del ISR, se estima que los ingresos totales de la industria manufacturera ascenderían a \$331.7 millones. Cabe destacar que para el cálculo de las exenciones de este sector no se incluyeron ni administradores de zona franca ni desarrolladores, con lo cual el valor total del gasto tributario tendría un crecimiento aún mayor.

En el caso de los servicios internacionales el gasto tributario del ISR para 2014 es \$15 millones, según datos del Ministerio de Hacienda el total de ingresos que aportó el rubro servicios fue igual a \$195.8, lo que equivale a decir que los servicios internacionales representan el 7% de la recaudación total, o que en caso los servicios internacionales pagaran el ISR la recaudación sería de \$210.8 millones. Cifra que se prevé aumente en los próximos años debido a que los servicios internacionales es una de las áreas que más representa atracción de inversión, y una de las áreas más promovidas por instituciones como el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador.

El valor de las exenciones en el caso de los Proyectos de Interés Turístico parece ser reducido y no muy significativo, sin embargo, si se toma en cuenta lo que aporta el total del sector, los montos se vuelven importantes. Para 2014 el monto del valor de las exenciones de ISR es igual a \$2.2 millones, según datos de estadísticas tributarias del Ministerio de Hacienda del mismo año, el valor de los ingresos recaudados por el sector económico Hoteles, Restaurantes y Similares es de \$26.4 millones, la exención de ISR para los Proyectos de Interés Turístico es el 8% del total del sector Turismo, lo cual se estima crecerá en los próximos años, ya que la tasa de crecimiento del gasto tributario desde la creación de la ley es de 56%.

3.2 Estimación del gasto tributario para el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y Prestación de Servicios

Para la estimación del gasto tributario en el IVA, se requiere información no solo de los vendedores, sino de los compradores, información difícil de obtener. Por esto, el gasto tributario de la mayor parte de las exenciones de IVA se estima a partir de un modelo de IVA no deducible basado en información de la Matriz Insumo Producto (MIP). Para la estimación de la exención en el IVA de Zonas Francas y Depósito de Perfeccionamiento Activo se utilizó el valor agregado del sector que se presenta en la MIP, y en el caso del sector turismo el valor del valor agregado se obtuvo de información de los estados financieros de las empresas beneficiadas. En el caso de Servicios Internacionales, no se estimó el gasto tributario para el IVA, ya que la ley no contempla la exención de dicho impuesto.

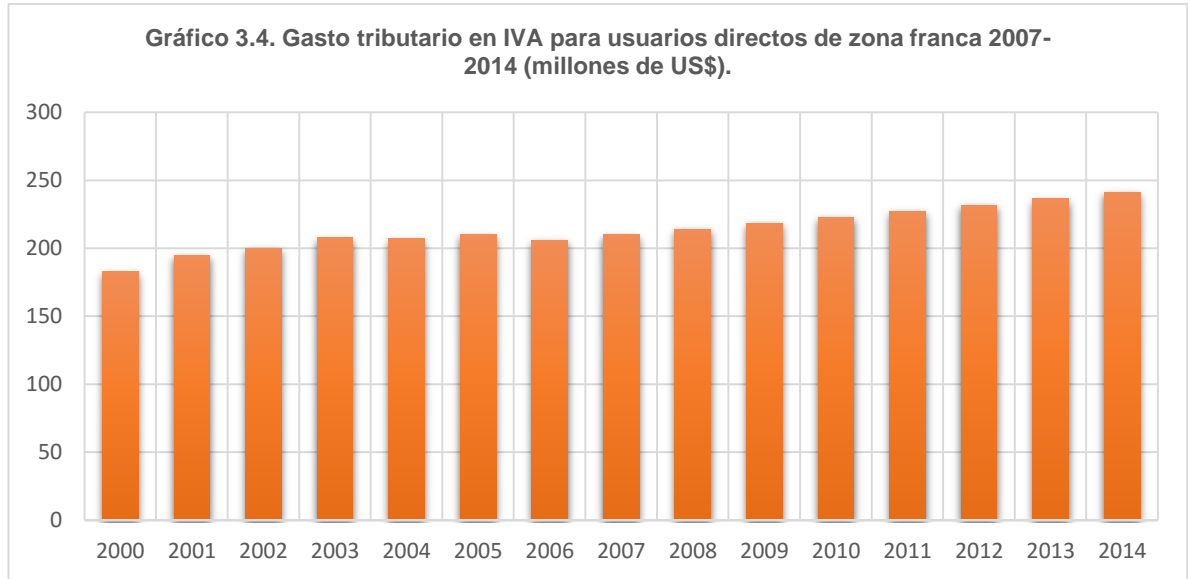
Las ramas de la MIP utilizadas para el cálculo de la exención del IVA en el caso de Zonas Francas y DPA fueron: productos elaborados de la pesca; textiles; arte y confección de materia textil; prendas de vestir, cuero y sus productos; madera y sus productos; papel, cartón y sus productos; química de base y elaborados; productos de caucho y plástico; maquinaria, equipo y suministros; material de transporte; y, manufacturas diversas. Al valor agregado resultante se le multiplicó el 13% que corresponde al IVA.

Cuadro 3.5 Estimación del Gasto Tributario del IVA para Zona Franca y DPA, 2000-2014 (millones US\$)

Año	Valor Agregado	IVA (13%)
2000	1105.9	143.76
2001	1160.8	150.90
2002	1206.1	156.80
2003	1244.6	161.80
2004	1276.2	165.90
2005	1273.8	165.59
2006	1300.6	169.08
2007	1336.2	173.71
2008	1372.9	178.47
2009	1410.5	183.36
2010	1449.1	188.39
2011	1488.8	193.55
2012	1529.6	198.85

2013	1571.5	204.30
2014	1614.6	209.90

Fuente: Elaboración propia en base a Matriz Insumo Producto 2000-2006.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Matriz Insumo Producto 2006⁴.

En el gráfico 3.4 se analiza el valor de las exenciones para el periodo 2000-2014, mostrando una tendencia creciente, con un monto anual promedio de \$176.29 millones, y una tasa de crecimiento del 3%. Pasando de \$143.76 millones en el año 2000 a \$209.90 millones en 2014. En 2009 FUNDE estimó el valor de las exenciones del IVA para las empresas usuarias de zonas francas y DPA, el monto fue igual a \$106.8 millones, para ese mismo año el resultado obtenido para esta investigación fue de \$183.36 millones, como se mencionó anteriormente es difícil identificar de dónde resulta la diferencia ya que los métodos utilizados difieren y las fuentes de información también.

Para la estimación del IVA en de los Proyectos de Interés Turístico se utilizaron los estados financieros de 27 empresas, se tomó en cuenta el valor de los ingresos netos y a eso se le

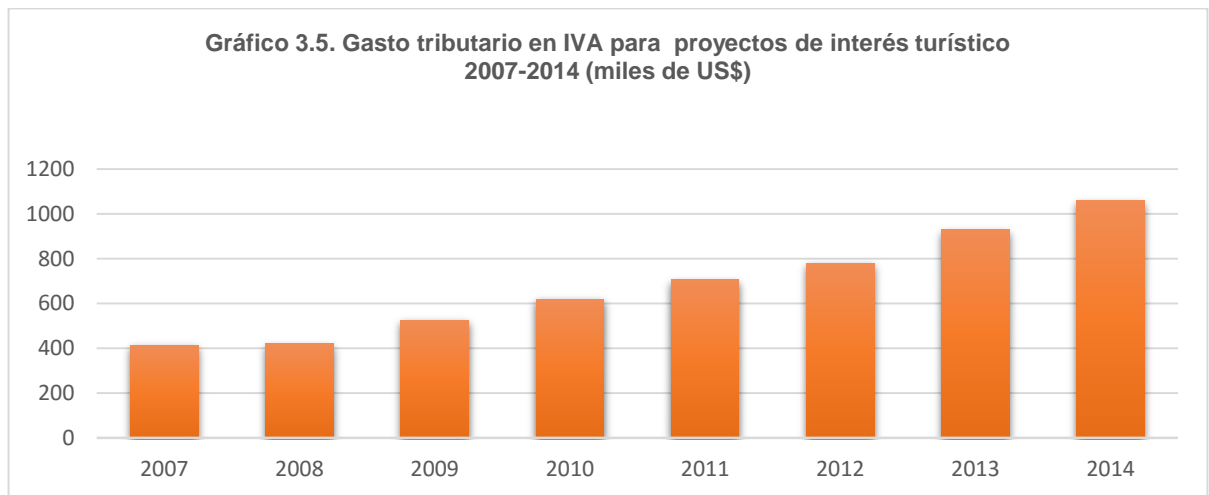
⁴Datos estimados del año 2007 al 2014.

restó el valor de las remuneraciones. Al resultado se le multiplicó el 13% correspondiente al IVA y se obtuvo el gasto tributario.

Cuadro 3.6 Estimación del gasto tributario del IVA para proyectos de interés turístico, 2000-2014 (millones US\$)

Año	Valor Agregado	IVA (13%)
2007	3.18	0.41
2008	5.05	0.66
2009	4.04	0.53
2010	4.76	0.62
2011	5.43	0.71
2012	5.99	0.78
2013	7.15	0.93
2014	8.15	1.06

Fuente: Elaboración propia en base a estados financieros de 27 empresas.



Fuente: Elaboración propia con base en cálculos previos.

El gasto tributario en IVA para los proyectos de interés turístico presenta un monto promedio anual de \$681,370 con una tasa de crecimiento de 14% del gasto tributario para el sector turístico. La tendencia es creciente y se espera que siga así debido a que el Ministerio de Turismo (MITUR) tiene la meta de aprobar 6 proyectos por año.

Cuadro 3.7 Total gasto tributario del impuesto a la transferencia de bienes muebles y prestación de servicios, 2000-2014 (millones US\$)

Año	Gasto tributario ZF y DPA	Gasto tributario turismo	Total gasto tributario IVA
2000	143.76	-	143.76
2001	150.90	-	150.90
2002	156.80	-	156.80
2003	161.80	-	161.80
2004	165.90	-	165.90
2005	165.59	-	165.59
2006	169.08	-	169.08
2007	173.71	0.41	174.13
2008	178.47	0.42	178.89
2009	183.36	0.53	183.89
2010	188.39	0.62	189.01
2011	193.55	0.71	194.25
2012	198.85	0.78	199.63
2013	204.30	0.93	205.23
2014	209.90	1.06	210.96

Fuente: Elaboración propia a partir de cálculos previos.

Como se observa el gasto tributario en el IVA es mayor que en el caso del ISR, esto debido a la naturaleza de las operaciones de las empresas, a que la carga tributaria salvadoreña recae mayormente en la recaudación del IVA, esto también puede deberse a que es más fácil manipular información de la renta que del consumo. En el caso de las industrias manufactureras para 2014 se estima que el valor de los ingresos que el estado deja de percibir es de \$209.9 millones, para este mismo año el Ministerio de Hacienda proyecta que la recaudación efectiva de industrias manufactureras sea de \$379.4, es decir, que el valor de las exenciones equivale al 55.32% del total de ingresos aportados por industrias manufactureras, de otra forma se puede decir que si las empresas de bajo el régimen de zona franca no estuvieran exentas del IVA el estado podría percibir en total \$589.3 millones.

En el caso de los Proyectos de Interés Turístico el valor del gasto tributario en materia de exenciones de IVA para 2014 asciende a \$1.06 millones, según el Ministerio de Hacienda el total del rubro hoteles y restaurantes es de \$31.8 millones, es decir, que los proyectos de

interés turístico representan el 3 % de la recaudación total del sector, y que si estos proyectos no estuvieran exentos, el estado percibiría en total \$32.86 millones.

Cuadro 3.8 Porcentaje del gasto tributario estimado respecto a la recaudación total del impuesto sobre la renta y el impuesto a la transferencia de bienes muebles y prestación de servicios (millones US\$)

Año	Recaudación Total ISR	Gasto Tributario Total ISR	Porcentaje del GT respecto a la recaudación	Recaudación Total IVA	Gasto Tributario Total IVA	Porcentaje del GT respecto a la recaudación
2000	451.2	34.9	8%	799.2	143.76	18%
2001	455.4	29.6	7%	866.3	150.90	17%
2002	480.2	17.3	4%	903.9	156.80	17%
2003	530.1	20.1	4%	960.3	161.80	17%
2004	564.7	23.9	4%	1026.2	165.90	16%
2005	699.6	23.8	3%	1169.9	165.59	14%
2006	818.7	33.2	4%	1362.5	169.08	12%
2007	968.2	39.3	4%	1506.8	174.13	12%
2008	1053.4	44.2	4%	1615.2	178.89	11%
2009	1003.8	45.1	4%	1423.2	183.89	13%
2010	1051.4	48.5	5%	1566.3	189.01	12%
2011	1192.8	59.6	5%	1801.5	194.25	11%
2012	1317.4	71.4	5%	1860.9	199.63	11%
2013	1506.4	81.5	5%	1901.7	205.23	11%
2014	1549.4	99.1	6%	1910	210.96	11%

Fuente: Elaboración propia a partir de cálculos previos y datos del Ministerio de Hacienda.

En el cuadro 3.8 se presenta el total de la recaudación del ISR y el IVA por año del total de la economía comparada con el total estimado del gasto tributario para cada impuesto de los sectores evaluados, obteniendo el porcentaje correspondiente del gasto tributario que el estado deja de percibir respecto a la recaudación total de ambos. Cabe aclarar que en el presente trabajo de investigación se evaluaron 3 de 26 leyes que amparan exenciones fiscales. El porcentaje promedio del gasto tributario en el caso de la recaudación del ISR es del 5%, y en el caso del IVA la tasa promedio es del 14%, porcentajes que posteriormente serán evaluados respecto a las variables macroeconómicas que deben reflejar su eficiencia.

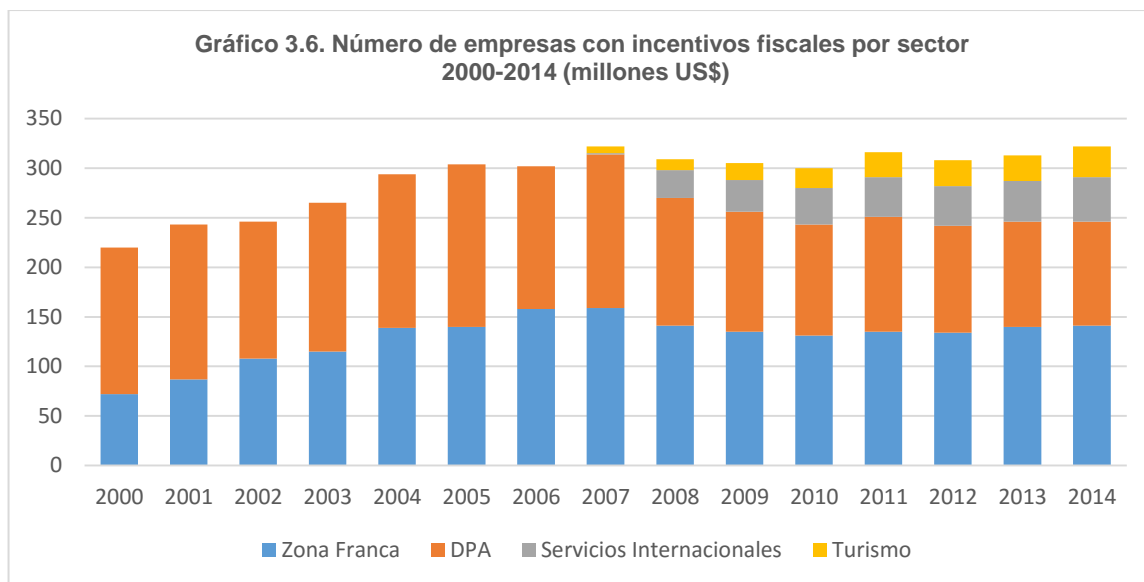
Cuadro 3.9 Gasto tributario total, 2000-2014 (millones US\$)

Año	Total Gasto Tributario IVA	Total Gasto Tributario ISR	Total Gasto Tributario
2000	143.76	34.9	178.64
2001	150.90	29.6	180.51
2002	156.80	17.3	174.06
2003	161.80	20.1	181.87
2004	165.90	23.9	189.85
2005	165.59	23.8	189.40
2006	169.08	33.2	202.30
2007	174.13	39.3	213.42
2008	178.89	44.2	223.11
2009	183.89	45.1	229.04
2010	189.01	48.5	237.54
2011	194.25	59.6	253.84
2012	199.63	71.4	271.05
2013	205.23	81.5	286.70
2014	210.96	99.1	310.07

Fuente: Elaboración propia con base en cálculos previos.

En el cuadro anterior se muestra el gasto tributario total en materia de exenciones para el ISR y el IVA, la tasa de crecimiento de 2000 a 2014 fue de 7.4%, el monto del valor de las exenciones en su totalidad en 2014 fue de \$310.07 millones, para ese mismo año la recaudación total de los dos impuestos fue de \$3,459 millones, es decir, que el gasto tributario representó el 11.15% de la recaudación para los dos tributos, equivale a decir que sin gasto tributario la recaudación sería igual a \$3,769.

Todo lo mencionado anteriormente se puede constatar observando el crecimiento del número de empresas bajo régimen de incentivos fiscales en el gráfico 3.6, en 2000 el número de empresas era de 220, en 2014 el total de empresas beneficiarias fue de 322 activas.



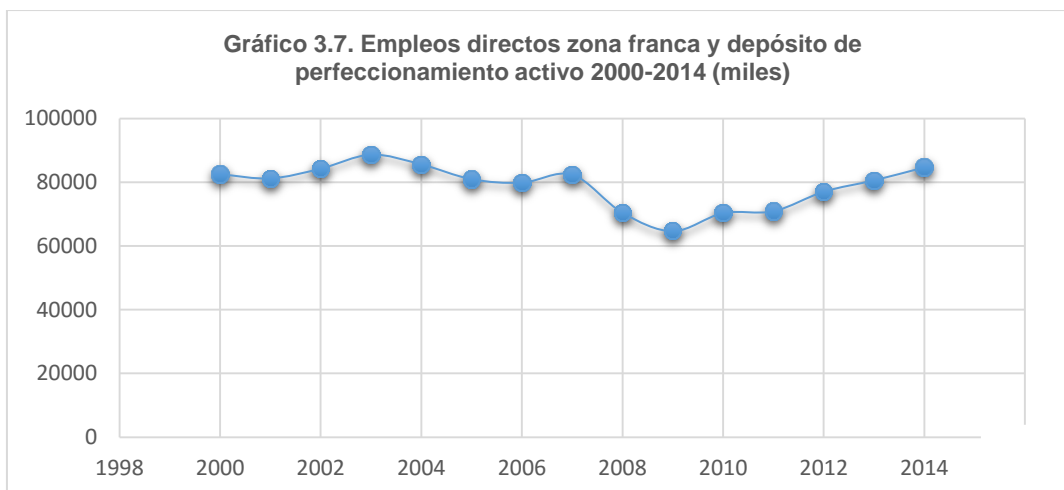
Fuente: Elaboración propia a partir de información del MINEC.

3.3 Análisis del impacto macroeconómico

Las variables que se evalúan a continuación son los objetivos comunes de las leyes contempladas. El empleo, la inversión y el crecimiento económico fueron ejes centrales en la formulación de las políticas, es por esto que son las retomadas para valorar la eficiencia del gasto tributario.

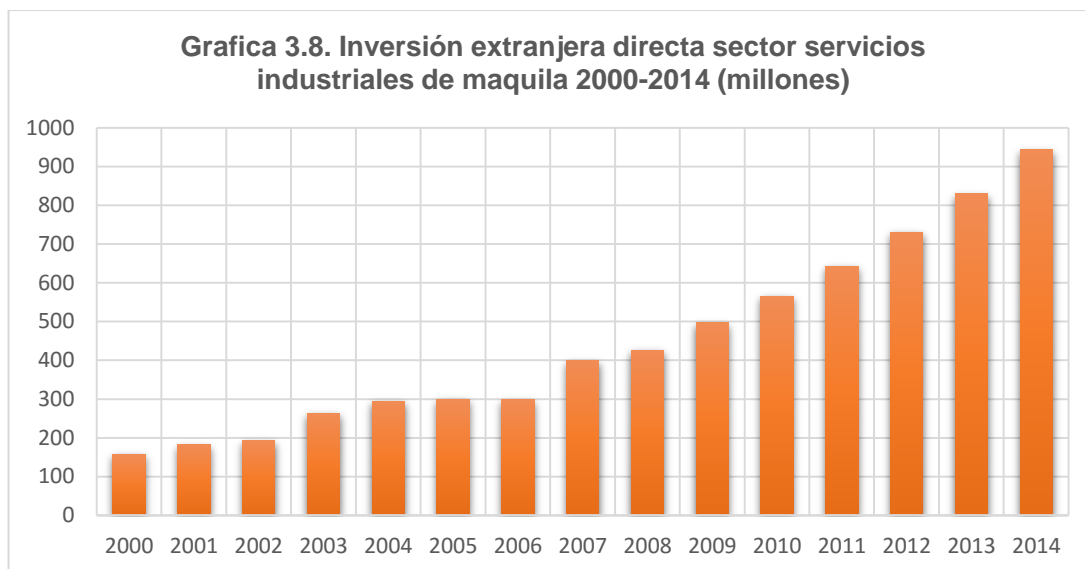
3.3.1 Ley de zonas francas industriales y comercialización

En un primer momento esta ley fue creada para atraer inversión debido a la importancia estratégica de los regímenes de zona franca en el país, sin embargo debido a la intervención de la OMC desde 2010 se llevó a cabo un proceso de adecuación y revisión del régimen, las recomendaciones de la OMC fueron enfocadas a condicionar los incentivos fiscales a la generación de empleo y estipular un monto de inversión mínima, además de fomentar la descentralización del desarrollo productivo a través del otorgamiento de incentivos a empresas que deseen instalarse fuera del área metropolitana (MINEC, 2013).



Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Economía.

En el gráfico 3.7 se puede observar cómo el empleo se ha mantenido constante a lo largo del periodo 2000-2007, en 2008 y 2009 se contempla una reducción en el número de empleos, sin embargo, debido a que en 2007 se aprobó la Ley de Servicios Internacionales, muchas de las empresas amparadas bajo el régimen de zona franca eran empresas prestadoras de servicios y por lo tanto, pasaron a ser beneficiarias de lo dispuesto por dicha ley. Del periodo 2009-2014 hay un incremento en el número de empleos pasando de 64,650 a 84,667 empleos lo que representa una tasa de crecimiento de 6%. En un primer momento se puede decir que el objetivo de incrementar el empleo se ha cumplido, sin embargo en el siguiente capítulo se evidencia las debilidades de los vacíos legales en la ley que no establecen protección y cumplimiento de condiciones dignas y seguras para el desarrollo integral de sus empleados.



Fuente: Elaboración propia en base estadísticas del BCR.

En el gráfico 3.8 se presenta la inversión extranjera directa para el sector maquila hasta en 2014, no existe un registro oficial de la inversión por parte de los beneficiarios de régimen de zona franca, ya que el monto de la inversión inicial mínima (\$800,000 DPA y \$500,000 ZF) es un requisito que surge a partir de la reforma de 2013.⁵

La inversión real no se pudo obtener de los estados financieros, ya que no en todos los años se presentaban los datos completos. Por esta razón se realizó un cálculo para estimar a partir de los informes del BCR una inversión aproximada, porque no existe un registro armonizado de la forma de obtención y clasificación de los datos para cada uno de los sectores por año debido a que la metodología del BCR ha sufrido variaciones.⁶

Por ejemplo, la IED para el periodo 2000-2009 está desglosada por rama, y entre ellas hay una que corresponde solo a maquila, a partir de 2010 esta metodología cambia y la IED destinada a maquila pasa a ser parte de la rama Industrias Manufactureras.

En general, se observa que la inversión tiene una tendencia al alza en parte se debe a la creación de nuevas Zonas Francas y parques de servicios, la última incorporada fue la zona franca Sam-li con una inversión inicial de \$50 millones.

⁵Entrevista con la Oficina de Transparencia Activa del MINEC.

⁶ Información de la Oficina de Transparencia Activa del BCR.

3.3.2 Ley de servicios internacionales

La elaboración de la ley de servicios internacionales está destinada a desarrollar servicios de exportación en diferentes sectores estratégicos, como: distribución y logística, centro internacional de llamadas, tecnologías de la información, investigación y desarrollo, procesos empresariales. El Salvador es la primera nación del área latinoamericana en disponer de un marco jurídico orientado exclusivamente a los servicios de exportación (MINEC, 2007).

Esta ley al igual que La Ley de Zonas Francas Industriales y Comercialización no contemplaba un monto de inversión inicial ni número de empleados como requisitos para la obtención de incentivos establecidos en la ley, pero en 2013 se creó una reforma orientada sobre todo de conservar e incrementar las fuentes de empleo (MINEC, 2013).



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía.

Como se observa en el gráfico anterior el empleo de 2014 muestra un crecimiento notable en comparación al año de inicio con una tasa de incremento del 150% respecto al 2007. A partir de esto se puede decir que las empresas cumplen con lo que establece la ley a cerca del número mínimo de empleados con los que debe contar.



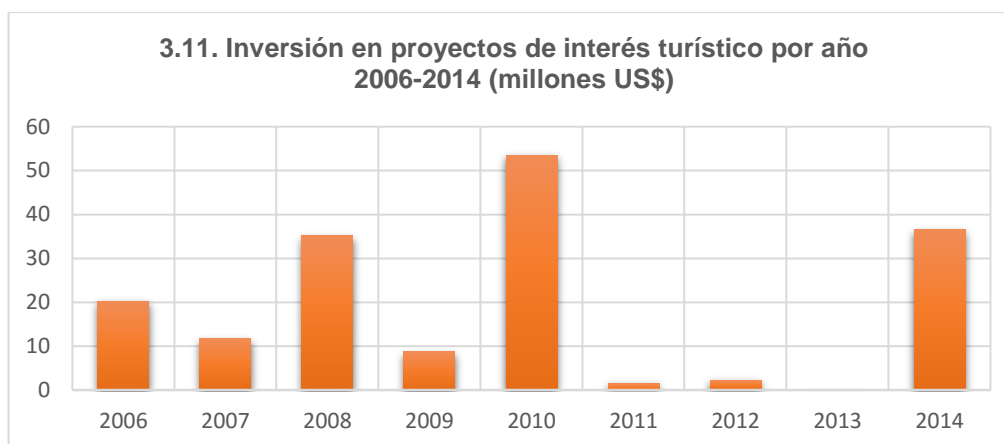
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva.

La Inversión Extranjera Directa (IED) para el sector servicios internacionales se obtuvo de las subramas “actividades de servicios profesionales” y “actividades administrativas y servicios de apoyo” de datos del BCR. A partir de estos datos se observa que la IED en el sector de servicios ha ido creciendo, con un monto promedio anual de \$216.22 millones, esta inversión representa la incorporación de inversiones iniciales de nuevas empresas que se han integrado a lo largo de los años y también reinversiones realizadas por estas empresas para expandirse, es por eso que actualmente a este sector se le consideró como uno de los polos de atracción de inversión.

3.3.3 Ley de turismo

La ley de turismo tiene como uno de sus objetivos el mejoramiento y la diversificación de la oferta turística, la creación de nuevos lugares de trabajo y, con ello, mayores niveles de ocupación y empleo y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Sin embargo no establece en la ley de qué forma garantizará este objetivo, es decir, cierto número de empleos, monitoreo y evaluación del cumplimiento de dicho objetivo. Debido a que el número de ocupados no es un requisito en esta ley, no existe un registro de número de empleados por proyecto de interés turístico.

En cuanto a inversión inicialmente se estableció un monto mínimo de \$50,000 pero se reformó en 2010 y el monto mínimo pasó a ser de \$25,000.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Turismo.

La inversión en el sector turismo no ha sido constante, por ejemplo en 2013 no se aprobó ningún proyecto de interés turístico, cabe mencionar también que de 35 proyectos aprobados al 2014 solo 27 son nuevos proyectos, los demás son ampliaciones de proyectos existentes y tienen como finalidad la ampliación del periodo de beneficios.

**Cuadro 3.10 Porcentaje del PIB que aportan los sectores beneficiarios de incentivos
fiscales (millones US\$)**

Año	PIB Restaurantes y hoteles	PIB Bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	PIB Industria manufacturera	PIB Anual	Porcentaje turismo	Porcentaje servicios	Porcentaje servicios industriales de maquila
2000	606.6	533.5	1105.9	13134.1	4.6%	4.1%	8.4%
2001	628.2	567.4	1160.8	13812.7	4.5%	4.1%	8.4%
2002	653.2	606.1	1206.1	14306.7	4.6%	4.2%	8.4%
2003	699.2	627.2	1244.6	15046.7	4.6%	4.2%	8.3%
2004	743.8	659.3	1276.2	15798.3	4.7%	4.2%	8.1%
2005	790.4	715	1273.8	17093.8	4.6%	4.2%	7.5%
2006	851.2	775.2	1300.6	18550.7	4.6%	4.2%	7.0%
2007	968.088	850.6	1339.6	20104.9	4.8%	4.2%	6.7%
2008	1045.104	899.5	1379.8	21431	4.9%	4.2%	6.4%
2009	993.864	926.1	1421.2	20661	4.8%	4.5%	6.9%
2010	1025.4	961.8	1463.8	21418.3	4.8%	4.5%	6.8%
2011	1106.616	1022.6	1507.8	23139	4.8%	4.4%	6.5%
2012	1156.416	1068.1	1553.0	23813.6	4.9%	4.5%	6.5%
2013	1184.712	1111.3	1599.6	24259.1	4.9%	4.6%	6.6%
2014	1239.168	1169.3	1647.6	25220	4.9%	4.6%	6.5%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Reserva y el Banco Mundial.

En 2014 el PIB ascendió a \$25,220 millones, el total del porcentaje de participación de los sectores en análisis fue del 16%, a nivel macroeconómico se puede evidenciar que el porcentaje del PIB que aportan los sectores a los que pertenecen las actividades realizadas por los beneficiarios de las leyes de incentivos fiscales es considerable. Son sectores dinámicos y constantes y por lo tanto los ingresos que deja, se dejan de percibir son directamente proporcionales con el incremento de la actividad del sector. Estos sectores tienen un gran potencial recaudatorio, al estar exentos del pago de impuestos, lo que se concluye en un primer momento es que la carga impositiva recae sobre los sectores económicos más débiles y sobre la población trabajadora y consumidora en general.

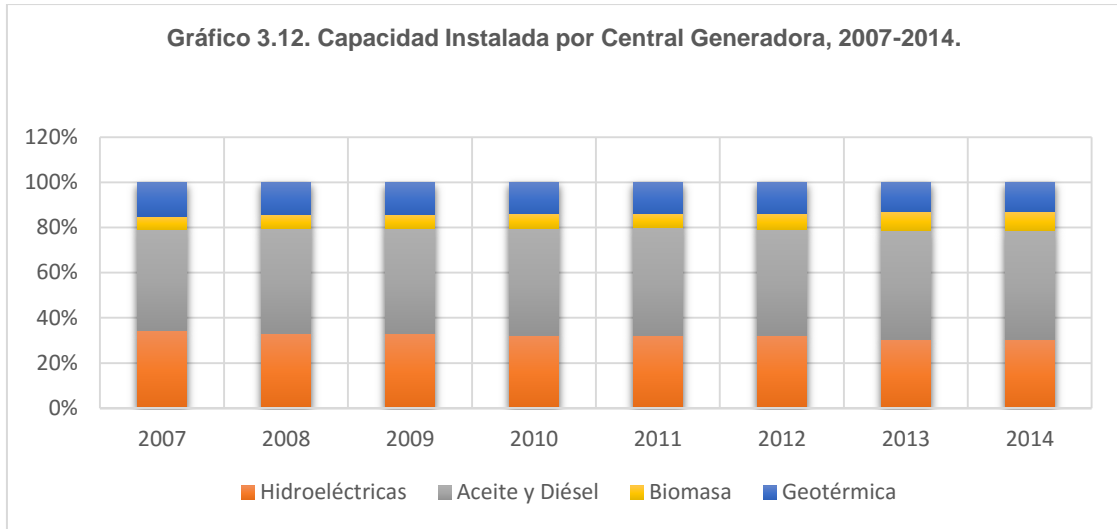
3.3.4 Ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad

En el país a pesar de los esfuerzos de crear un clima favorable para las inversiones en energías renovables para la generación de energía, no ha habido un aumento en la participación de las energías limpias en la capacidad instalada nacional. Es por ello que el cálculo del gasto tributario para este sector aunque es existente se vuelve difícil de estimar, ya que como se mencionó anteriormente, por la naturaleza de sus actividades los proyectos no se desarrollan de inmediato. Sin embargo, es importante dejar en evidencia esta afirmación, a continuación se presenta la lista de proyectos certificados por la SIGET como proyectos de energía renovable desde 2007 hasta la fecha.

Cuadro 3.11 Proyectos certificados de energía renovable, 2007-2014

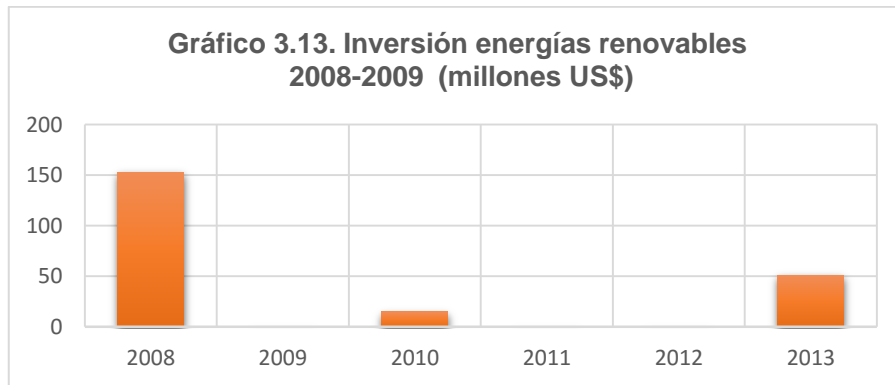
Nombre del Proyecto	Potencia
El Chaparral	66 MW
Geotérmico San Vicente	50 MW.
Cogeneración Fase III Ingenio el Ángel	9 MW
Planta de Generación a base de Biogás de AES Nejapa	8.5 MW
Hidroeléctrico El Calambre	58 kW
Proyecto Hidroeléctrico Juayúa	2.45 MW
Expansión de la Central Hidroeléctrica 5 de Noviembre	80 MW
Proyecto de Generación Fotovoltaico	306 kW

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de informes de labores de la SIGET.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de boletines estadísticos de labores de la SIGET.

En el gráfico 3.12 se muestra el porcentaje de la capacidad instalada que aporta las energías de biomasa y la geotérmica, el porcentaje no ha variado a pesar de que la ley fue aprobada en 2007. La energía de centrales hidroeléctricas ocupa un porcentaje importante, siendo el segundo tipo de central que genera más capacidad instalada, sin embargo, esto no forma parte del análisis porque el país siempre ha dependido de la generación de energía a través de este tipo de central, con la ley lo que se busca es incentivar a otras pequeñas centrales hidroeléctricas.



Fuente: Elaboración propia a partir de Climascopio⁷.

⁷Climascopio fue desarrollado con el apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones del BID. En 2014, el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional se unieron como partidarios y asesores.

La inversión en energías renovables no es constante para todos los años, como se presenta en el gráfico 3.13, solo en los años 2008, 2010 y 2013 se han registrado inversiones.

Actualmente, los proyectos geotérmicos y de biomasa aportan la mayor parte de la generación de energías limpias. En 2013, El Salvador obtuvo \$51 millones en inversiones en una planta fotovoltaica piloto. Otros 94MW de capacidad fueron contratados en 2013, a través de la primera licitación de contratos de provisión de energía renovable del país, los que se espera entren en funcionamiento en un plazo de dos años (Climascope, 2013).

Sintetizando, en este capítulo se estimó el gasto tributario correspondiente a exenciones de IVA e ISR contempladas en la Ley de Zonas Francas Industriales y Comercialización, Ley de Servicios Internacionales y Ley de Turismo. A partir de esto se estimó el porcentaje de crecimiento del monto de las exenciones en cada caso y porcentaje del gasto tributario respecto al total de ingresos recaudados por la economía. Como resultado las estimaciones muestran que el gasto tributario se ha incrementado en los dos tipos de impuestos analizados. En el caso del ISR en el año 2000 el valor del monto de las exenciones fue de \$34.9 millones, en el 2014 este monto pasó a ser \$99.1 millones, se incrementó en más de la mitad. Para el IVA el monto correspondiente a 2000 fue de \$143.76, en 2014 el gasto tributario pasó a ser \$210.96.

Se analizó el impacto a nivel macroeconómico teniendo en cuenta los variables empleo, inversión y crecimiento económico, estas variables son las más importantes porque son los ejes centrales de la implementación y reformas de las leyes de incentivos fiscales.

Para el empleo se constató que existe un crecimiento desde 2000 hasta 2014 aun cuando las reformas de las leyes que amparan un número mínimo de empleos fueron ejecutadas en 2013. En materia de inversión no se tienen datos exactos registrados para el régimen de zona franca y para régimen de servicios internacionales, ya que según el Ministerio de Economía las leyes en su inicio no amparaban un requisito mínimo de inversión inicial, pero las estimaciones hechas a partir de datos estadísticos del BCR muestran que la inversión en estos rubros tiene una tendencia creciente.

Para turismo sí se tienen datos exactos del aporte de la inversión de los beneficiarios, aunque esta inversión no es constante. En el caso de la energía renovable, la inversión ha

sido mínima si se compara con otras inversiones de la misma actividad, durante 7 años de análisis, solo se reportó una inversión total de \$219 millones, se analizó también la capacidad instalada por central generadora, advirtiendo que a partir de 2007 (año en que se creó la ley de incentivos fiscales a las energías renovables y electricidad) no se observa un crecimiento en la participación de las energías limpias.

La última variable que se analizó fue el aporte de cada sector al PIB de la economía, constatando que parte de los sectores con más potencial recaudatorio no contribuyen a los ingresos tributarios y que por lo tanto la base recaudatoria recae sobre los sectores menos dinámicos y sobre la población trabajadora en general.

CAPÍTULO IV: BREVE ANÁLISIS SOBRE LA EFECTIVIDAD Y LA EFICIENCIA DEL GASTO TRIBUTARIO EN EL SALVADOR

En este capítulo se presenta un breve análisis sobre los resultados de la aplicación de leyes de incentivos fiscales en El Salvador. Debido a la dificultad de acceso a la información que tiene que ver con gasto tributario en el país, se ha recurrido en parte a estudios realizados por organismos internacionales para argumentar sobre la efectividad de los incentivos a la inversión. En este capítulo también se analiza el papel que juegan los incentivos a la inversión sobre la variable empleo, para esto se ha recurrido a información brindada por instituciones públicas.

4.1 Aspectos generales sobre los incentivos fiscales a la inversión

Según la OCDE (2012) muchos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, ofrecen diferentes incentivos con el objetivo de atraer a los inversores y estimular el crecimiento económico. No obstante, existen diversos estudios que ponen en duda la eficacia de algunos de los incentivos fiscales a la inversión, en particular la creación de zonas francas y la introducción de exenciones fiscales. De hecho, ciertos incentivos fiscales no sirven de compensación o alternativa al entorno de inversión desfavorable y pueden incluso perjudicar la base de ingresos de los países en vías de desarrollo, menoscabando los recursos para los verdaderos impulsores de la inversión: la infraestructura, la educación y la seguridad.

Así mismo resaltan la existencia de una clara competitividad regional, si los gobiernos perciben como una amenaza el hecho de que los inversores elijan un país vecino, se desencadena una guerra de incentivos que al final termina empeorando la situación de todos los países de la región.

En varios países latinoamericanos se adelantan esfuerzos para incluir estimaciones y evaluaciones sobre los ingresos renunciados en los presupuestos nacionales, existe un consenso internacional sobre la necesidad de medir los inconvenientes que plantean los incentivos fiscales, en general esto es particularmente de más ayuda para aquellos países cuyas finanzas públicas se encuentran más débiles.

En 2011 el FMI, la OCDE, la ONU y el BM presentaron al G-20 un informe conjunto a cerca de la importancia de abordar el aspecto de la gobernanza de los incentivos fiscales, se

identificó la necesidad de crear un marco mundial de transparencia de los procesos de decisión, aumentar la información disponible sobre los costes y beneficios e imponer la obligación de rendir cuentas (OCDE, 2012).

La propuesta de un conjunto de principios es el punto de partida para promover la gestión y administración de los incentivos fiscales a la inversión de manera transparente y coherente. A continuación, se presentan los principios propuestos por los organismos internacionales (OCDE, 2012):

1. Hacer públicos todos los incentivos fiscales para la inversión y sus objetivos dentro de un marco de gobierno. A través de esto los gobiernos deben presentar los costes y beneficios esperados.
2. Ofrecer incentivos fiscales para la inversión únicamente mediante leyes tributarias. Esto debido a que actualmente los incentivos se otorgan a través de leyes de inversión, zonas de economías especiales, mediante decretos, acuerdos y reglamentos, en consecuencia su verdadero alcance permanece oculto. El ajuste contribuye a aumentar la transparencia.
3. Reunir todos los incentivos fiscales para la inversión bajo la autoridad de un único organismo de gobierno, siempre que sea posible, lo cual contribuye a aumentar la transparencia, evita incoherencias y permite a los responsables de las políticas abordar los problemas de gobernanza.
4. Administrar los incentivos fiscales a la inversión de manera transparente. Una de las condiciones mínimas que los contribuyentes deberán cumplir para acceder a los incentivos fiscales es presentar una declaración detallada del IVA y el ISR y otras exenciones aplicadas durante el plazo reglamentario.
5. Calcular la cantidad de ingresos no percibidos debido a los incentivos fiscales para la inversión.
6. Llevar a cabo revisiones periódicas de la continuidad de los incentivos fiscales existentes mediante la evaluación del grado en el que satisfacen los objetivos fijados. El resultado de esta evaluación serviría de información para la toma de decisiones acerca de la continuación o eliminación de incentivos fiscales particulares.
7. Señalar los principales beneficiarios de incentivos fiscales para la inversión por contribuyente individual, sector y disposición fiscal específica en una declaración periódica de gastos fiscales, siempre que sea posible.

8. Recopilar información de manera sistemática y así sustentar la declaración de incentivos fiscales para la inversión y realizar un seguimiento de los efectos globales y la efectividad de los incentivos fiscales individuales. El análisis requiere el estudio de datos como el seguimiento de las tendencias de comportamiento de las empresas.
9. Mejorar la cooperación regional a fin de evitar la competencia fiscal perjudicial. Los gobiernos pueden colaborar a nivel regional para mejorar la cooperación en el ámbito fiscal y así evitar caer en una incesante competencia por generar incentivos fiscales.

Además de estos principios, en el informe se presentan recomendaciones para las empresas de abstenerse de buscar o de aceptar exenciones no contempladas en el marco legal relacionado con la fiscalidad. La sociedad tiene la responsabilidad de promover la educación de los contribuyentes para abrir un debate fundamentado sobre la política fiscal. Finalmente se hace un llamado a los países socios y organizaciones internacionales para proporcionar asistencia técnica.

En este contexto de principios y bajo ciertas normas la IED puede ayudar al desarrollo de Centroamérica al abrir nuevos espacios, tanto para el acceso a capitales que financien proyectos de gran envergadura, como en la transferencia de tecnología, en el aumento del capital humano, mediante oportunidades de más formación y aprendizaje, en el acceso a nuevos mercados y cadenas de producción y comercialización regionales y transnacionales, y, finalmente, en la propia generación de una mayor actividad económica que aumente el empleo.

Para que la IED tenga efectos tan positivos en una sociedad, es importante reconocer algunos elementos que determinan su éxito. En primer lugar, las naciones no están al servicio de la IED, sino viceversa, lo que implica que los estados deben contar con políticas activas para la atracción de inversiones, que se insertan en un plan de desarrollo.

El segundo elemento para atraer el tipo de IED con la calidad para aportar a un plan de desarrollo, es el conocimiento de los factores que estas inversiones toman en cuenta para instalarse en determinada nación, entre los que se encuentran el acceso a consumidores, ambiente político y social estable, facilidad para hacer negocios, calidad y confiabilidad de la infraestructura y los servicios básicos, y la facilidad para contratar profesionales técnicos y ejecutivos.

El tercer elemento, muy particular para Centroamérica, es la adopción de una política de atracción regional basada en la diferenciación, la cooperación y la negociación en bloque. En cuanto a la diferenciación, esta es un mecanismo para crear nichos de mercado distintos en cada país y promover la especialización territorial y la transformación productiva, lo que requiere mejoras en la dotación de los bienes públicos estratégicos (salud, educación, seguridad e infraestructura económica), cuya generación elevaría el bienestar de la población y haría más atractivo el mercado interno. La cooperación, que contribuirá a pasar de la competencia intrarregional basada en incentivos fiscales poco racionales a un modelo de incentivos transparente y con objetivos evaluables, que encamine la IED hacia cierta diferenciación entre los países. Y, finalmente, la negociación en bloque, que abre un camino para que la región pueda negociar la localización de diferentes partes de procesos productivos, en los distintos países, según su especialización.

Los gobiernos en Centroamérica están obligados a adoptar políticas activas para atraer más inversión extranjera. Esto requerirá de un plan de desarrollo que delimite los esfuerzos locales, nacionales y del istmo en materia de transformación productiva, construcción de la equidad y búsqueda de la efectividad de la administración pública. Es seguro que poner en práctica esos elementos, es algo complejo, pero también más efectivo que buscar la aprobación de leyes de inversión fundamentadas en la tradicional basada únicamente en mayores privilegios fiscales, y en donde el éxito se mide únicamente por cuánta IED se logra atraer, sin evaluar los obligados impactos de la IED en el bienestar y en el desarrollo económico.

En teoría, la oferta de incentivos que un país hace debiera tener un techo, que es cuando el costo de los incentivos iguala los beneficios que obtiene el país receptor de la inversión. El problema es que la valoración de dichos beneficios presenta una alta dificultad metodológica conceptual y práctica.

4.2 Evaluación de beneficios y costos del gasto tributario

En el capítulo anterior se llevó a cabo la estimación del gasto tributario en materia de exenciones para determinados sectores económicos y se analizaron las variables macroeconómicas empleo e inversión, ya que al ser otorgado un beneficio tributario su importancia y su efectividad no se puede realizar sin medir la variación de las variables objetivo. En el capítulo uno se describieron distintos métodos para medir y estimar el gasto

tributario, llevado a cabo esto el próximo paso es medir su eficiencia, para este fin también se recurrirá a la descripción de distintos métodos.

Una vez otorgado un beneficio tributario su evaluación debería reparar en su efectividad, eficiencia y eficiencia relativa. La efectividad mide la variación de las variables objetivo (por ejemplo, aumento de la inversión y externalidades asociadas a la misma) atribuible directamente al beneficio tributario, es decir, una vez aislados los efectos de otras variables. La efectividad, entonces, está asociada a los beneficios del incentivo (Roca, 2010).

Por su parte, la eficiencia compara los beneficios y los costos del incentivo. Un beneficio tributario será costo eficiente si los beneficios que de él se derivan superan a los costos que supone. Finalmente, e idealmente, se debería analizar la eficiencia relativa del beneficio tributario, es decir, constatar que otros instrumentos de política no sean más costo eficientes.

4.2.1 Beneficios

Roca (2010) sostiene que para medir la efectividad de los incentivos tributarios es necesario medir sus beneficios. Plantea el beneficio directo de un incentivo fiscal a la inversión es como conseguir mediante la reducción del costo del capital, un aumento de la misma. De este beneficio directo derivarían, vía los multiplicadores de la inversión, beneficios adicionales como un aumento del empleo y un mayor crecimiento económico.

Entonces plantea que el primer y principal problema de la estimación es que debe determinarse si la nueva inversión se hubiera realizado o no sin la presencia del beneficio tributario, lo cual no es simple. Pero hasta ese momento, no parece pertinente que un país conceda incentivos fiscales a actividades en las que presenta ventajas comparativas, aunque son numerosos los países de América Latina que lo hacen. No obstante el argumento que persiste es que los incentivos podrían justificarse si se considera que su papel es compensar el costo extra que supone hacer negocios en los países subdesarrollados, que abate la tasa de retorno financiera de los proyectos. Una aproximación al asunto puede realizarse a través de un análisis costo beneficio social de los incentivos fiscales. Este análisis, aunque de equilibrio parcial, toma en cuenta la existencia de externalidades y distorsiones. Por ejemplo, el precio social del trabajo puede ser inferior al salario de mercado en una situación de alto desempleo. Para esto se plantea recurrir a las combinaciones posibles de tasa interna de retorno financiera y tasa interna de retorno económica.

Cuadro 4.1 Combinaciones posibles de tasa interna de retorno financiera y tasa interna de retorno económica

		TIR económica	
		Alta	Baja
TIR financiera	Alta	<p align="center">Celda 1</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Proyecto socialmente bueno ○ Incentivo fiscal redundante 	<p align="center">Celda 2</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Proyecto socialmente malo ○ Incentivo fiscal redundante
	Baja	<p align="center">Celda 3</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Proyecto socialmente bueno ○ Incentivo fiscal efectivo 	<p align="center">Celda 4</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Proyecto socialmente mal ○ Incentivo fiscal efectivo

Fuente: Elaboración propia con base en BID (2010).

Evaluación de la efectividad y eficiencia de los beneficios tributarios

Haciendo uso del cuadro 4.1 se puede decir que los proyectos con alta tasa interna de retorno (TIR) financiero (celdas 1 y 2) no son candidatos a recibir incentivos fiscales porque se llevarían a cabo aún sin los mismos, con lo que los beneficios tributarios resultarían redundantes. Tampoco serían candidatos a recibir beneficios los proyectos con baja tasa de retorno financiero y baja tasa de retorno económica (celda 4) dado que, por esta última, tendrían muy pocos o ningún beneficio para la economía (pudiendo, incluso, presentar externalidades negativas). Por tanto, sólo los proyectos con baja tasa de retorno financiera y alta tasa de retorno económica calificarían para recibir incentivos fiscales. Aunque este planteamiento ayuda a calificar la justificación de los beneficios tributarios, la evaluación costo-beneficio social de los proyectos de inversión es complicada en los países en desarrollo.

En cuanto a los proyectos que presentan una alta TIR económica y una baja TIR financiera se recomienda que haya una selección de proyectos (los de la celda 3) y una concesión discrecional y no automática de los beneficios tributarios. En efecto, sólo de este modo se

asegura, en teoría, que los beneficios recaerán en inversiones que de otro modo no se harían y que tienen un alto retorno social. En la práctica, es necesario, además, que una burocracia altamente calificada e incorruptible realice los procesos de selección y concesión, condición que está lejos de ser garantizada en los países subdesarrollados. Por el contrario, la concesión automática suele recomendarse para estos países como modo de no abrir oportunidades de corrupción y evitar las dificultades de seleccionar los ganadores.

No sólo debería exigirse que el beneficio tributario no fuera redundante sino, además, controlar que efectivamente haya un aumento de la inversión agregada, es decir, que la inversión promovida no desplace inversiones ya instaladas.

También, se suelen mencionar como beneficios de los incentivos fiscales las externalidades positivas asociadas a la nueva inversión como, por ejemplo, inversiones en investigación y desarrollo, transferencias de tecnología a otros sectores de la economía y aumento de la calidad de la fuerza de trabajo. Además, si la inversión no se hubiera realizado en ausencia de los beneficios tributarios, podría tener un efecto positivo en la recaudación, porque el impacto directo en la misma sería nulo y, a través de efectos indirectos positivos sobre el empleo y el nivel de la actividad de otras empresas, podría generar recursos tributarios adicionales.

El problema aquí es la dificultad para medir estas potenciales externalidades positivas. Las externalidades solo pueden ser evaluadas a través de modelos de equilibrio general. La estimación de estos modelos es compleja aún en los países desarrollados, con lo que son, al menos por el momento, una meta demasiado ambiciosa para la evaluación de los beneficios tributarios en los países en desarrollo. Pero el punto negativo en esta afirmación es que si estas potenciales externalidades no se pueden medir, serán difíciles de defender (Roca, 2010).

Cuando se calculan los efectos de las inversiones favorecidas con beneficios tributarios, utilizando la MIP, se advierte que no necesariamente recaen en los sectores con mayores efectos multiplicadores. Se suele mencionar dentro de estas externalidades positivas, sobre todo en la esfera política, el empleo, las compras locales, los intereses pagados en moneda local y las divisas generadas. Sin embargo, los salarios y las compras locales son costos del proyecto, porque utilizan recursos reales. Afirmar que son beneficios equivale a suponer que en el corto plazo no habría demanda para ellos, lo cual no es correcto cuando se está evaluando proyectos que reciben beneficios tributarios por varios años. También equivale a

suponer que el precio social del trabajo y de las materias primas es cero. La creación de puestos de trabajo dará lugar a un beneficio social si el salario social es superior al de mercado, lo que es razonable en un contexto de alto desempleo, pero suponer que el salario social es cero equivale a afirmar que hay desempleados dispuestos a trabajar gratis.

4.2.2 Costos

Medir la eficiencia de un beneficio tributario supone comparar sus beneficios con sus costos. Una vez discutidos los beneficios, se analizan los costos habitualmente asociados a los incentivos tributarios.

I. Pérdida de recaudación

La estimación de la pérdida de recaudación asociada a los incentivos fiscales como ya se vio anteriormente es compleja. En primer lugar, existe un impacto directo que debe medirse como la diferencia entre lo que las empresas beneficiarias pagarían en el régimen general y lo que efectivamente pagan como consecuencia de los beneficios tributarios recibidos.

Esta estimación es correcta si la inversión se hubiera realizado aún en ausencia de los incentivos fiscales, es decir, si el beneficio es redundante. No obstante, toda o parte de la inversión podría no haberse realizado en ausencia de los incentivos. Si este fuera el caso y la estimación del gasto tributario se realiza sin comportamiento, es decir, sin considerar la función de reacción de las empresas al incentivo, el gasto tributario se estará sobrestimando. A menor redundancia del incentivo, mayor sobrestimación del gasto tributario correspondiente.

Pero, por otro lado, el gasto tributario se subestimarán si no se consideran los efectos indirectos en la recaudación, ya que la inversión beneficiada puede tener externalidades negativas. Por ejemplo, la inversión promovida puede reducir la participación en el mercado de las empresas ya instaladas y, con ello, disminuirá la recaudación proveniente de las mismas. El único modo en que los efectos indirectos pueden ser correctamente estimados es mediante modelos de equilibrio general.

Otra externalidad que surge es que los incentivos fiscales pueden generar oportunidades de evasión, elusión, incentivos a comportamientos de desvío de rentas e, incluso, corrupción de la Administración Tributaria. Además el control administrativo de los beneficios tributarios puede absorber numeroso y calificado personal técnico con lo que la Administración

Tributaria, de recursos escasos en los países en desarrollo, estará descuidando la fiscalización del sistema tributario general.

II. Costos administrativos

Cuanto más numeroso y calificado sea el personal que se necesite para el diseño y control de los beneficios tributarios, menos recursos tendrán las administraciones tributarias de los países en desarrollo para gestionar el sistema tributario general, con lo que se estará debilitando la recaudación tributaria. Es por esto que la actual solución es plantearse no fiscalizar a las empresas beneficiarias dado que, al estar exoneradas, no se espera de ellas recaudación alguna. Sin embargo, esta no es una solución válida pues los beneficios tributarios abren oportunidades de evasión y elusión que si no se controlan adecuadamente, pueden generar pérdidas de recaudación adicionales al gasto tributario.

III. Oportunidades de elusión y evasión

Las administraciones tributarias de los países en desarrollo suelen ir muy por detrás de la planificación fiscal que practican los grandes contribuyentes, lo cual, entre otros factores, deriva en altos niveles de evasión. Ante tan significativa evasión, en América Latina se ha extendido la idea de que es necesario, antes que nada, centrar los esfuerzos en recaudar mejor el impuesto existente y, solo después de ello, pensar en rediseñar el sistema tributario y crear nuevos impuestos. Pero el hecho es que en América Latina el mal diseño del sistema tributario conspira contra la tarea que lleva a cabo la administración tributaria de cobrar efectivamente los impuestos.

En el caso concreto de los beneficios tributarios un mal diseño técnico de los mismos abre oportunidades de elusión y evasión a través de una planificación fiscal agresiva, esto a su vez aumenta la brecha entre la Administración Tributaria y los grandes contribuyentes. Existen diversos ejemplos que indican que no son pocas las oportunidades de disminuir la carga tributaria que las empresas encuentran en los incentivos fiscales. En primer lugar cuando se otorgan exoneraciones temporales del ISR a nuevas inversiones, es frecuente que empresas ya instaladas cierren y reabran como nuevas empresas para poder recibir el beneficio. La coexistencia de un régimen general de ISR con uno especial representa una oportunidad de manipular las transacciones entre empresas relacionadas de modo de trasladar beneficios de las gravadas por el régimen general a las del régimen especial. Son varias y conocidas algunas de las formas de hacerlo: precios de transferencia; transacciones financieras; pagos por patentes y royalties (Roca, 2010).

IV. Distorsiones en la asignación de recursos

Los incentivos fiscales tienen como objetivo deliberado introducir una distorsión en la asignación de recursos, pero esta distorsión será defendida argumentando que es más que compensada por las externalidades positivas si atrae inversiones que de otro modo no se harían o si es el modo de compensar a los inversores por el adverso clima de negocios del país. No obstante, desde el punto de vista de la eficiencia económica también correspondería anotar como costos de los beneficios tributarios las distorsiones técnicas que puede introducir un mal diseño. Por ejemplo, pueden resultar privilegiadas las inversiones de corto plazo. Por otro lado los beneficios tributarios que operan reduciendo directamente el costo del capital como deducciones por inversión, créditos fiscales por inversión, depreciación aceleradas, favorecen las inversiones intensivas en capital, lo que no sería entendible en un país con alto desempleo.

4.3 Indicadores de efectividad y eficiencia del gasto tributario

Para medir la efectividad y eficiencia del gasto tributario el BID (2010) propone ciertos métodos importantes a los que se puede recurrir, a continuación se presentan los más importantes, tasas efectivas de tributación, análisis econométricos, encuestas empresariales, indicadores de efectividad y costo-eficiencia con datos reales, eficiencia fiscal.

4.3.1 Tasas efectivas de tributación

La tasa nominal del ISR empresarial permite una comparación directa e intuitiva entre la carga tributaria de diferentes países. No obstante, esta comparación solo cuenta una parte de la historia porque nada dice respecto a la base imponible, el otro factor que determina la carga tributaria efectiva. Esto es particularmente relevante en América Latina, donde el ISR empresarial podría definirse como dicotómico pues, pese a la existencia de una tasa nominal relativamente alta, la tasa efectiva es significativamente menor, producto precisamente de la concesión de una multiplicidad de beneficios tributarios.

A su vez, las tasas efectivas son aquellas que consideran no solo la tasa legal (nominal) del ISR de sociedades sino, además, las disposiciones de la legislación que determinan la base imponible del impuesto, de modo que reflejan la carga tributaria efectivamente soportada. La diferencia entre las tasas efectivas antes y después de los beneficios tributarios sería, entonces, un indicador aunque indirecto de la efectividad de los mismos.

El principal problema de este indicador es que nada dice sobre el impacto final del beneficio tributario en la variable objetivo por ejemplo: la inversión, que es la razón por la que fue otorgado. Si los factores no tributarios no son los adecuados, es probable que aún una rebaja significativa de la tasa efectiva no sea suficiente estímulo para invertir. O, en el otro extremo, pese a una tasa efectiva alta es probable que se realicen inversiones con rentas extraordinarias, como la explotación de recursos naturales. Dicho de otro modo, este indicador no mide directamente la variación de la variable objetivo la inversión, sino la variación del instrumento la tasa efectiva de tributación que se supone afectará a la variable objetivo, reduciendo el costo del capital.

Dados dos beneficios tributarios, se presume que el que implica una mayor caída de la tasa efectiva de tributación será el que origine un mayor aumento de la inversión, pero no hay una medición directa del cambio en la inversión. Por tanto, este indicador podría resultar útil para ayudar a decidir qué incentivos conceder pero no mide directamente qué tan eficaces han sido los beneficios ya otorgados.

4.3.2 Análisis econométricos

En general, los análisis econométricos estiman el impacto de variables tributarias, en particular de los beneficios tributarios, en la inversión extranjera directa y en la formación bruta de capital privado. Dicho de otro modo, calculan la respuesta de la demanda de inversión a las variables tributarias. Esta elasticidad es, por tanto, otro indicador de efectividad de los beneficios tributarios. Para los países subdesarrollados, a diferencia de lo que sucede con los desarrollados, son muy pocos los estudios econométricos de este tipo, muy probablemente debido a las dificultades para construir paneles de datos.

4.3.3 Encuestas empresariales

Para los países subdesarrollados sí hay evidencia proveniente de encuestas de opinión empresarial, que dan una idea aproximada de la efectividad de los beneficios tributarios. Por ejemplo, McMillan et al (citado en Roca 2010) realizaron una encuesta en algunas empresas norteamericanas que invierten en países subdesarrollados en la producción de aparatos electrónicos intensivos en mano de obra. Los autores encontraron que sólo un 10% de las mismas incluye el sistema tributario dentro de sus principales cinco preocupaciones a la hora de invertir. Las principales preocupaciones resultaron ser infraestructura, estabilidad política, capacitación de la fuerza laboral y proximidad entre clientes y proveedores.

4.3.4 Indicadores de efectividad y costo-eficiencia con datos reales

Estos indicadores buscan estimar la efectividad y eficiencia de algunos beneficios tributarios con base en las declaraciones juradas del ISR de empresas. En primer lugar, basados en el monto del beneficio tributario utilizado se determina su impacto en la variable objetivo. En segundo lugar, se pregunta cuánto de esta variación en la variable objetivo se hubiera producido aún en ausencia del beneficio tributario. Para ello, se compara a las empresas que utilizaron el beneficio con un grupo “control”, conformado por empresas que no hayan podido utilizarlo. Comparando el incremento en las variables (por ejemplo, empleo) de las empresas que utilizaron el beneficio con las del grupo control, estima qué porcentaje del cambio en la variable objetivo se hubiera igualmente producido en ausencia del incentivo. Estas estimaciones suelen estar poco amplias, pero dado el secreto tributario vigente en la mayoría de los países de América Latina, solo la Administración Tributaria tiene acceso a estos datos, lo cual hace imposible el cálculo en algunos casos.

4.3.5 Eficiencia fiscal

Finalmente, puede compararse el aumento de la recaudación producto del aumento del PIB provocado por el crecimiento de la inversión atribuible al beneficio tributario con el gasto tributario. Este ratio podría considerarse, por tanto, un indicador de “eficiencia fiscal” desde que se trata de comparar el efecto directo negativo en la recaudación (gasto tributario) con el efecto indirecto positivo en la misma (por el impacto en el PIB del aumento de la inversión provocado por el beneficio tributario). Este indicador también se construye con base en datos reales. El numerador (aumento de la recaudación) con base en datos macro y el denominador (gasto tributario) con base en datos micro.

4.4 Análisis de la efectividad y eficiencia del gasto tributario en El Salvador

Como se ha dejado en evidencia a lo largo de esta investigación, El Salvador carece de informes o estudios realizados por autoridades nacionales relacionados con el gasto tributario, con lo cual podemos afirmar que si no existe una medición oficial sobre este, tampoco existe un consenso sobre su efectividad y eficiencia plasmado en indicadores, de esta manera el análisis se vuelve más complejo, porque no existen suficientes herramientas para tomar postura sobre el papel que juegan los incentivos fiscales en la economía nacional. Por esta razón y con el fin de respaldar futuras aseveraciones se ha recurrido a

distintas investigaciones realizadas por organismos internacionales para aclarar el panorama a cerca de la efectividad de los incentivos fiscales.

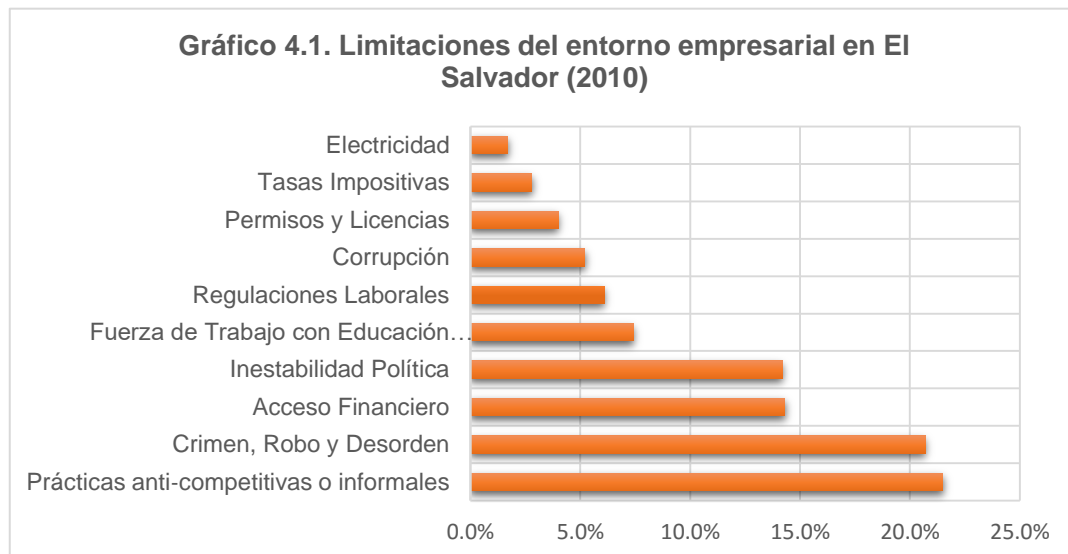
4.4.1 Inversión

Como se mencionó anteriormente, el BID (2010) proporciona distintos métodos que pueden servir para realizar evaluaciones de incentivos fiscales, en este apartado se presentan dos métodos para dejar en evidencia la efectividad y eficiencia de los incentivos fiscales. El primero de estos métodos es el uso de encuestas empresariales para determinar cuáles son los principales factores que influyen en la toma de decisiones de las empresas para destinar su inversión, el segundo método es el análisis econométrico.

I. Encuestas Empresariales

Las Enterprise Surveys son encuestas realizadas por el Banco Mundial a empresarios de 135 países con el fin de determinar cuáles son los principales obstáculos para hacer negocios según los empresarios.

En el caso de El Salvador, la última encuesta realizada fue en 2010, para la realización de esta se tomaron en cuenta 360 empresas de los sectores manufactura y servicios. Se presentaron una lista de 15 obstáculos que abarcaban clima empresarial y de negocios y se obtuvo el Top 10 acerca de las limitaciones del entorno empresarial. Los resultados aparecen en el gráfico 4.1.



Fuente: Elaboración propia en base a Enterprise Surveys (2010) Banco Mundial.

Como se puede observar en el gráfico anterior, las tasas impositivas o la administración tributaria no son los factores principales que toman las empresas a la hora de determinar si invertir o no en el país, tan solo representa el 2.8% de la opinión de los empresarios. En contraste con esto los factores que recibieron mayor ponderación fueron las prácticas anti-competitivas o informales y el crimen, robo y desorden. Esto concuerda con los resultados de otros países latinoamericanos. En el cuadro 4.2, se muestra que en ningún caso las tasas impositivas son consideradas el principal obstáculo para hacer negocios y sólo en 4 de los 15 países considerados, las tasas impositivas son una de las tres primeras preocupaciones de los empresarios (Colombia, México, Panamá y Uruguay). Las prácticas anticompetitivas o informales, la corrupción, las dificultades de acceso al financiamiento y la inestabilidad política son los factores más citados entre las primeros tres obstáculos para hacer negocios.

Cuadro 4.2 Principales obstáculos para hacer negocios

País	1er	2do	3ero	Tasas Impositivas	Administración Tributaria
Argentina	Inestabilidad Política, 16.5%	Acceso al financiamiento (disponibilidad y costo), 15.7%	Regulaciones Laborales, 15.4%	Top 4, 14.5%	Top 8, 4%
Bolivia	Inestabilidad Política, 30.3%	Prácticas anti-competitivas o informales, 28.1%	Corrupción, 8%	Top 6, 3.6%	Top 7, 3.5%
Chile	Prácticas anti-competitivas o informales, 18.5%	Electricidad, 15.3%	Delitos, robo y desorden, 14.3%	Top 8, 4.5%	Top 12, 1.4%
Colombia	Prácticas anti-competitivas o informales, 34.6%	Delitos, robo y desorden, 12.9%	Tasas impositivas, 12.5%	Top 3	Top 9, 2.7%
Ecuador	Inestabilidad Política, 28.4%	Corrupción, 18.3%	Acceso al financiamiento (disponibilidad y costo), 14.2%	Top 12, 2.2%	Top 11, 2.3%
El Salvador	Delitos, robo y desorden, 31.3%	Prácticas anti-competitivas o informales, 15.3%	Corrupción, 13.3%	Top 6, 5.9%	Top 13, 0.8%
Guatemala	Prácticas anti-competitivas o informales, 21%	Delitos, robo y desorden, 20%	Inestabilidad Política, 10.1%	Top 7, 6.6%	Top 12, 2.1%
Honduras	Acceso al financiamiento (disponibilidad y costo), 19.2%	Corrupción, 19.2%	Delitos, robo y desorden, 15.6%	Top 10, 3.9%	Top 6, 7.1%
México	Prácticas anti-competitivas o informales, 19%	Corrupción, 17.9%	Tasas impositivas, 10.6%	Top 3	Top 7, 7.5%

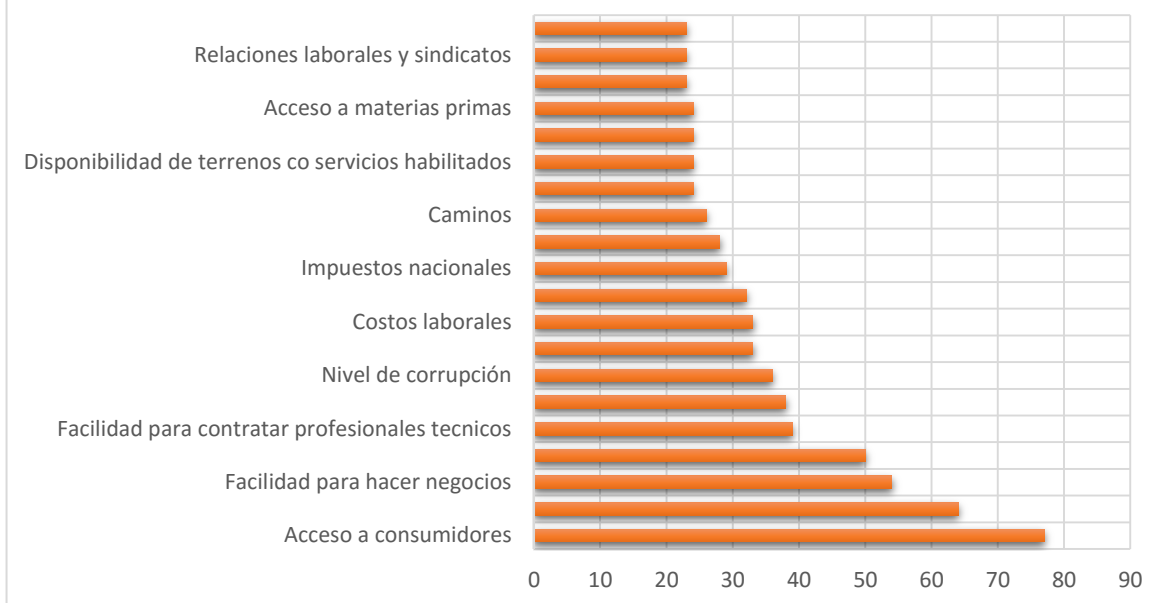
Nicaragua	Inestabilidad Política, 26%	Acceso al financiamiento (disponibilidad y costo), 17.3%	Electricidad, 16.6%	Top 10, 1.4%	Top 11, 1.3%
Panamá	Electricidad, 30.6%	Tasas impositivas, 14.6%	Corrupción, 10.8%	Top 2	Top 10, 2.8%
Paraguay	Prácticas anti-competitivas o informales, 25.8%	Acceso al financiamiento (disponibilidad y costo), 21%	Corrupción, 14.9%	Top 13, 1.3%	Top 12, 1.6%
Perú	Prácticas anti-competitivas o informales, 22.1%	Administración impositiva, 17.9%	Inestabilidad política, 17%	Top 5, 7.7%	Top 2
Uruguay	Prácticas anti-competitivas o informales, 32.4%	Tasas impositivas, 20.5%	Acceso al financiamiento (disponibilidad y costo), 12%	Top 2	Top 8, 2.8%
Venezuela	Fuerza de trabajo con educación inadecuada, 29.2%	Delitos, robo y desorden, 27.9%	Corrupción, 10%	Top 13, 1.2%	Top 7, 4.1%

Fuente: Elaboración propia a partir del BID (2010).

En otra encuesta realizada en 2002 por el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) se entrevistó a un número de empresas multinacionales, en este caso se evaluaron 20 factores. Según OMGI los principales factores que consideran las empresas en su evaluación son el “acceso a consumidores”, seguido por un “ambiente político y social estable”, la “facilidad para hacer negocios”, y la “calidad y confiabilidad de la infraestructura y servicios básicos”. Cada uno de estos factores instigó sobre el 50% de las respuestas de las empresas. Es interesante destacar que en promedio las empresas le asignan a los impuestos una valoración relativamente baja, siendo que uno de los mecanismos de incentivos comúnmente usado para atraer inversiones son las exenciones o rebajas tributarias.

Los resultados de esta encuesta en particular son coincidentes con la encuesta del BM, en las que las empresas toman en consideración no solo factores cuantitativos como las disponibilidad de recursos y los costos de estos, sino también otros más de tipo cualitativos, tales como el nivel de corrupción, la seguridad o la facilidad para hacer negocios. Este nivel de conocimiento entrega información relevante para el diseño de políticas, ya que define múltiples áreas de intervención.

Gráfico 4.2. Los 20 factores críticos para la selección de un país. Resultados de la encuesta realizada a empresas transnacionales. Porcentaje citado como “muy importante”



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2007) Políticas activas para atraer inversión extranjera directa.

En 2014 PROESA también llevó a cabo una encuesta sobre los principales motivadores para atraer inversión en el país, de 200 empresas encuestadas tan solo el 35% respondió que decidieron invertir por los incentivos fiscales.

II. Análisis econométrico

Otro método al que se puede recurrir para demostrar la efectividad de los incentivos fiscales es el análisis econométrico, en un estudio realizado por del BID (2015) se señalan las distorsiones ocasionadas por otorgar a ciertas empresas algunos incentivos fiscales, como son las exoneraciones del pago al impuesto sobre la renta de las empresas que radican en las zonas francas. Entre estas distorsiones, se identifican que se pueden favorecer proyectos que no hubieran necesitado del incentivo fiscal debido a su alta tasa de rentabilidad; se puede estimular el fraude a través de las operaciones realizadas mediante precios de transferencia entre empresas relacionada, ya que tiende a procurarse concentrar las ganancias en aquellas que han sido favorecidas por la exención; y además se dificulta la medición del sacrificio fiscal generado por estos incentivos.

Así mismo, se evaluó la efectividad que tienen los incentivos fiscales en lo que respecta a la atracción de Inversión Extranjera Directa, y se menciona que el incremento en esta inversión es provocada en los sectores que gozan de leyes con incentivos fiscales, sin embargo resulta difícil determinar si dicho incremento fue generado por el alto crecimiento de los sectores seleccionados o por el incentivo otorgado. A pesar de esta limitante, existe una gran variedad de estudios que buscan cuantificar el impacto de las exenciones y a partir de ellos se concluye que los incentivos a empresas radicadas en zonas francas permiten que se aumente el empleo y la inversión, pero no se considera si este incremento es significativo para mejorar el crecimiento y el bienestar de la economía que promueve los incentivos fiscales.

Adicionalmente, se demostró a través de un análisis de datos agregados que los beneficios otorgados para empresas suscritas a las leyes de Zonas Francas de Costa Rica y República Dominicana se encuentran mal focalizados, ya que se estima que la Tasa Interna de Retorno (TIR) a nivel agregado es elevada, representando un 39% y 22% anual en dólares respectivamente. Para este análisis se tomó en cuenta la información de la evolución de las empresas favorecidas con los incentivos de los regímenes de zonas francas de Costa Rica y República Dominicana; información con respecto a las exportaciones e importaciones anuales, el nivel de empleo, salarios pagados, la inversión acumulada y otros datos convenientes para las empresas acogidas al régimen; y considerando la estimación del valor agregado del capital como una aproximación al flujo de fondos, y la inversión realizada en cada periodo, se estimó la TIR. Cabe recalcar que este estudio sería comparado también para el caso de El Salvador, sin embargo, debido a la falta de información no fue realizado.

A manera de seguir abonando sobre la evaluación de las exoneraciones otorgadas bajo las leyes de Zonas Francas, se realizó una comparación para El Salvador sobre el desempeño de las empresas que gozan de los beneficios del régimen de Zonas Francas en relación con el desempeño de las empresas que no gozan de dichos beneficios, pero que forman parte del mismo sector económico. Para realizar el análisis con los microdatos, se obtuvo la información de las declaraciones juradas del impuesto a la renta, tanto para empresas amparadas al régimen de Zonas Francas y empresas que no se encuentran amparadas, estas últimas fueron seleccionadas aleatoriamente por funcionarios del Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Ingresos (DGI).

Una vez recopilada la información anterior, se realizaron tres tipos de análisis con variables diferentes: el nivel de ingresos de las empresas, evaluado a partir de las ventas, el

crecimiento interanual que tuvieron las mismas tomando en cuenta la evolución en los ingresos, y el nivel de utilidad.

El primer análisis se centra en el nivel de ventas de los dos tipos de empresas (con beneficio y sin beneficio, y para observar su comportamiento se tomó en cuenta la información antes mencionada, incluyendo el ratio entre las ventas gravadas y ventas totales con el objeto de medir el desempeño de las empresas y apreciar el efecto de la presencia de ventas gravadas en las empresas con beneficios fiscales. Como resultado del modelo, se obtuvo primeramente que las ventas de una empresa que goza de los beneficios de régimen de zonas francas son menores en comparación a las ventas de las empresas fuera del régimen, cuantificables en 50%; y en segundo lugar, que si las ventas gravadas aumentan su participación en los ingresos en 0,1 produciría una reducción en las ventas de 5.5%. Por lo que se concluye, que las ventas de las empresas que no reciben ningún beneficio de zonas francas son mayores a las ventas de las empresas que sí los reciben.

El segundo análisis busca comparar el crecimiento promedio de las empresas con beneficios del régimen de zonas francas con el de las otras empresas, utilizando la tasa de variación interanual de las ventas. El resultado que se obtuvo fue que el crecimiento promedio fue mayor para las empresas fuera del régimen.

El último análisis se realizó únicamente tomando en cuenta el principio y el final del periodo para conocer cómo ha sido el crecimiento acumulado en los dos periodos. Lo que se observó para la totalidad de la muestra fue que el crecimiento acumulado para ambas empresas es muy similar, pero cuando se diferencia entre empresas pequeñas con beneficios y sin beneficios se observó que el crecimiento acumulado es mayor para las empresas sin beneficio.

Para los tres análisis los resultados arrojan fuertes conclusiones sobre el comportamiento de las empresas que gozan de los beneficios fiscales amparados bajo la Ley de Zonas Francas y Comercialización, y es que los niveles de ventas y el crecimiento de estas empresas ha sido menor que el presentado por las empresas sin este beneficio.

Klemm y Van Parys (2009), llevaron a cabo un estudio econométrico en el que tomaron en cuenta 47 países en un periodo de 20 años, El Salvador fue uno de los países incluidos en el análisis, se tomó el periodo de 1985 a 1998. Los resultados del estudio indicaron que las exenciones fiscales son una herramienta efectiva para atraer IED, sin embargo, cuando se analizó el crecimiento del PIB y la formación bruta de capital fija, la variable tributaria parece

no tener efectos significativos, con lo que concluyen que las ventajas para la economía en su totalidad son limitadas.

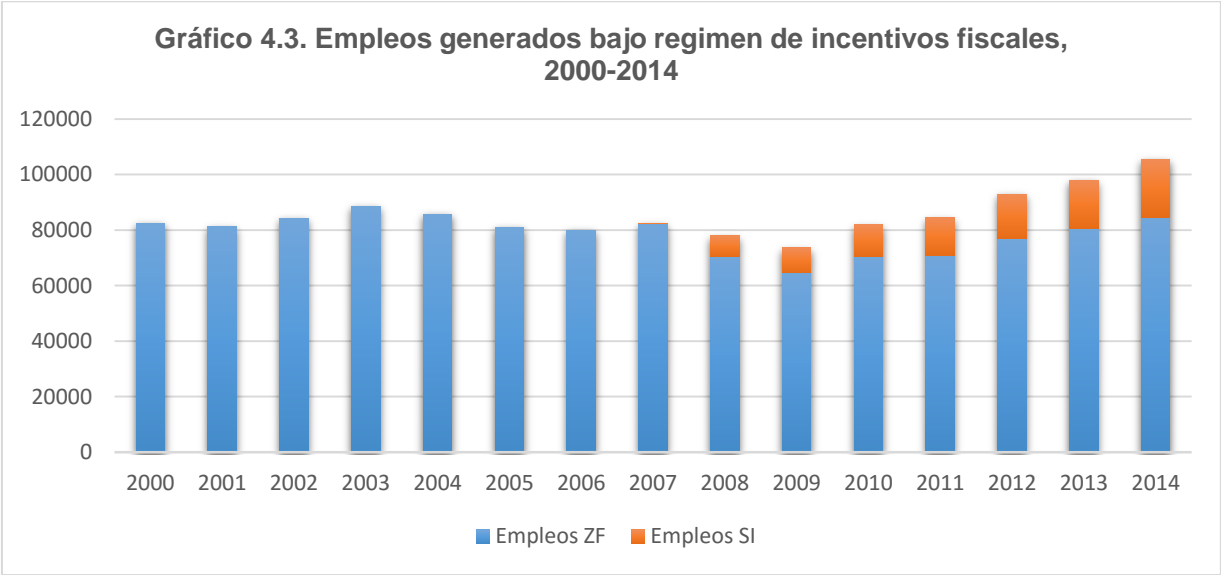
Estos estudios indican que los incentivos por sí solos, por muy generosos que puedan ser, no harán que países con ambientes de negocios pobres o insuficiente disponibilidad de recursos, cambien su posición competitiva. Sea cual fuera la situación e independiente de la posición teórica o ideológica o de los múltiples estudios a favor o en contra de la utilidad del uso de incentivos para atraer IED, es un hecho que los incentivos están presentes como parte de la competencia entre países, pequeños o grandes, desarrollados o en desarrollo, y son muy pocos los países que no los utilizan para hacer más atractiva su propia oferta. En general, en América Latina y el Caribe el principal incentivo por país es de tipo fiscal, principalmente asociado a la instalación de las empresas en zonas francas y en algunos casos a la inversión en otros sectores específicos.

4.4.2 Empleo

La evaluación de la eficiencia del gasto tributario en el caso del empleo es un análisis más complejo, ya que es muy difícil determinar cuántos empleos se hubieran creado sin la existencia de incentivos fiscales, anteriormente se mencionó que el empleo en muchos casos es visto como una externalidad positiva que genera la IED. No obstante en El Salvador en 2013 se dieron cambios en las principales leyes de incentivos fiscales con el fin de dar cumplimiento a disposiciones del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, en el cual se establece que los regímenes fiscales especiales para incentivar la IED condicionada a las exportaciones son considerados como subsidios a las exportaciones por tratarse de apoyos específicos. Las reformas hechas buscaban ser congruentes con disposiciones de obligatorio cumplimiento para El Salvador ante la OMC. Los incentivos fiscales contemplados en los cambios hechos, no supeditan el otorgamiento de los mismos a la condición de exportar, sino que favorecen en función de establecer montos mínimos de inversión, generación de empleo y mayor temporalidad de incentivos dependiendo de la ubicación geográfica de la inversión.

Como se demostró en el capítulo anterior, hay un aumento en el número de empleos de los sectores con incentivos fiscales, esto debido a que cada empresa debe contar por lo menos con 50 empleados en el caso de zonas francas y 75 en DPA, en promedio las empresas usuarias de zonas francas cuenta con 396 empleados cada una, y DPA cuenta con un promedio de 228 empleados. No obstante, con estos datos no se puede asegurar que los

incentivos sean efectivos y eficientes, en muchos casos estos empleos pudieran haber sido creados en ausencia de incentivos. Ahora bien, ya que el análisis no se puede centrar solo en número de empleos creados, se recurrirá a información general sobre esta variable y el punto de vista de eficiencia se medirá sobre observaciones relacionadas con las condiciones laborales, tasas de desempleo y salarios.

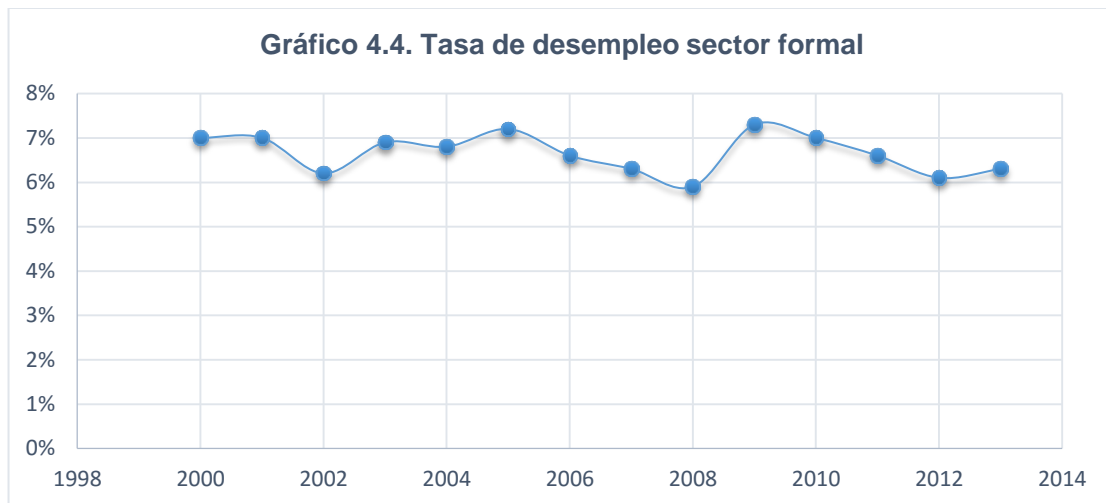


Fuente: Elaboración propia con base en memorias de labores del MINEC 2000-2014.

Como se puede ver en el gráfico anterior se han dado variaciones anuales inestables en el empleo, el promedio de las variaciones para el periodo 2000-2014 es de 1.92%, teniendo un valor máximo en 2010 con una tasa de crecimiento de 11.33%, y llegando en el año 2008 a una tasa de -5.52%, siendo este el nivel más bajo.

A su vez, se evaluó la tasa de desempleo del período 2000-2013, tomando los datos estimados del Banco Mundial sobre el Sector Formal.

La tasa de desempleo del sector formal, presenta una tendencia histórica constante, a pesar que en ciertos años hubieron variaciones los cambios no son significativos; es decir que la tasa no se ha diversificado, lo que significa que los empleos generados no son suficientes para reducir la tasa de desempleo, porque su variación es de un percentil (entre el 6% y el 7%), ya sea en aumento o en disminución de conformidad al gráfico 4.4.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial⁸.

Lo que se pretende demostrar con este análisis es que las políticas de atracción de inversión no han logrado una tendencia creciente en la generación de empleos y en la reducción de la tasa de desempleo. A pesar de esto es necesario analizar otras variables para poder determinar un comportamiento general del empleo.

La agencia que se encarga de la promoción de las inversiones en El Salvador, PROESA, presenta atractivos para los inversionistas, entre estos atractivos se encuentra la comparación de costos de operación de zonas francas con los países de la región centroamericana (exceptuando Panamá), en el 2014 en cuanto a costos de mano de obra El Salvador fue el segundo país con el salario más bajo, solo detrás de Nicaragua, al comparar las prestaciones laborales, El Salvador ocupó el primer lugar con menor número de prestaciones laborales. Esto quiere decir que el país cuenta con unos costos laborales muy bajos en comparación a los demás países lo que lo hace más atractivo para la atracción de inversión.

Sin embargo, estos bajos costos que resultan ser favorecedores para la atracción de IED, pueden no resultarles para los trabajadores. La aplicabilidad normativa de incentivos a la inversión en El Salvador denota una serie de repercusiones directas en cuanto al bajo rango salarial, caracterizado por la falta de un marco jurídico estructurado. Además de la baja

⁸Disponible en: www.datos.bancomundial.org , tasa de desempleo.

categoría salarial se evidencian violaciones a los derechos laborales en las empresas que reciben incentivos fiscales, entre estas violaciones se puede mencionar la ausencia de cotización obligatoria y permanente en el sistema del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

El estado muestra abiertamente en su portal en línea de Gobierno Abierto las empresas que han sido multadas por incumplimiento a los derechos laborales, algunas de ellas con multas desde el 2013. De 41 empresas favorecidas con la Ley de Servicios Internacionales, 11 de ellas están multadas; respecto a las empresas bajo régimen de Zona Franca, de un total de 156 empresas, 30 de ellas presentan multas. Y para DPA de un total de 135 empresas, 27 muestra también incumplimiento; en total estas 68 empresas señaladas presentan entre una a tres multas, por violación a la normativa laboral, al no pagar las horas extras, las vacaciones y el aguinaldo a los trabajadores.

Cuadro 4.3 Empresas exentas de impuestos multadas por incumplimiento a los derechos laborales, del 2013 al 2014

	Empresas multadas	Total empresas	Porcentaje respecto al total de empresas
Servicios Internacionales	11	41	26.83%
Zona Franca	30	156	19.23%
DPA	27	135	20.00%

Fuente: Elaboración propia con base en datos presentación por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de la Dirección General de Inspección de Trabajo⁹.

Estas empresas en promedio equivalen entre el 19% al 26% del total de empresas de Servicios Internacionales, Zona Franca y DPA que reciben el beneficio.

El artículo 29 de la Ley de Zonas Francas Industriales y Comercialización menciona que los beneficiarios deben de cumplir con las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales existentes de carácter laboral y de seguridad social. A su vez menciona que el incumplimiento de lo establecido en dicho artículo es tomado como infracción grave, y a esta infracción corresponde el pago de cinco salarios mínimos mensuales de mayor cuantía. Sin embargo, en esta ley no hay una medida en contra de la reincidencia a este tipo de

⁹ Disponible en: <http://infoutil.gobiernoabierto.gob.sv/companies>

infracción, lo que quiere decir que no existe en la ley una disposición que suspenda los beneficios aun si se incumple reiteradas veces con este tipo de violaciones. Solo en el caso de infracciones consideradas como muy graves (casos extraordinarios) la ley específica sobre suspensiones temporales y definitivas de beneficios.

Ahora bien, también se ha estimado el salario real de dichos sectores para evaluar la solvencia de los empleos, es decir, la capacidad del poder adquisitivo de los empleados por sector para poder suplir al menos la canasta básica alimentaria.

Para el cálculo de salarios reales (W_r), se utilizaron los salarios mínimos como salarios nominales (W_n), ya que el salario nominal es el salario previo a los impuestos o descuentos estipulados ante la ley, por ello: Salario real $W_r(t) = \text{Salario nominal } W_n(t) / \text{IPC}(t) * 100$; siendo t el año calculado; por ejemplo en 2014, el sector maquila con salario mínimo de US\$ 202.80 y la variación del IPC de dicho año 100.18 se evaluó así:

$$W_r(t) = \left(\frac{W_n(t)}{\text{IPC}(t)} \right) \cdot 100$$

$$W_r(2014) = \left(\frac{202.80}{100.18} \right) \cdot 100 = 184.06$$

Obteniendo un salario real de US\$ 184.06 para el sector maquila en el 2014.

Es así como se obtienen los salarios reales, tomando los datos del sector Comercio y Servicios para ser evaluados con relación a la Ley de Servicios Internacionales y Ley de Turismo; y para Zona Franca el Sector de Maquila y Confección.

Cuadro 4.4 Canasta básica urbana y rural, salario real sectores comercio y servicios; y maquila y confección (US\$)

Año	Canasta básica rural	Canasta básica urbana	Salario real comercio y servicios	Salario real industria	Salario real Maquila y confección
2001	96.75	128.43	88.18	88.18	88.18
2002	92.88	127.30	86.56	86.56	86.56
2003	89.80	126.90	93.24	91.12	90.00
2004	96.83	129.60	89.26	87.24	85.21
2005	101.03	135.48	85.26	83.32	81.39
2006	99.18	138.15	90.18	88.16	81.33

2007	110.78	146.48	90.54	88.61	80.15
2008	127.87	171.19	88.70	86.77	77.08
2009	120.91	167.99	207.77	203.26	173.84
2010	118.43	168.29	205.36	200.91	171.83
2011	144.36	183.01	210.96	206.39	176.42
2012	133.29	174.60	207.37	202.88	173.42
2013	125.07	174.45	213.97	209.29	179.00
2014	131.17	184.72	200.00	215.10	184.06

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Data IPC en variación mensual (1992-2009), base 2009=100; Banco Central de Reserva, Ministerio de Trabajo y Organización de Mujeres por la Paz¹⁰.

Lo que nos dice que para el Área Urbana, no se logra suplir el gasto de una Canasta Básica Alimentaria, por lo que podemos asumir que mucho menos una Canasta Básica Ampliada donde se toma en cuenta Gastos de Salud, Educación y Vivienda.

Para abstraer aún más el análisis, se buscaron en los estados financieros¹¹ del periodo 2000-2014, una muestra aleatoria de 47 empresas, las cuales se benefician de las Leyes evaluadas en cuestión; de las cuales, solo una de toda la muestra presenta en el año 2008 el monto total destinado a salarios, prestaciones y número de empleados, lo que no permitió tener un dato muestral para obtener un salario promedio, con este salario promedio se pretendía verificar si el salario mínimo establecido concuerda con lo que realmente se paga.

Es por eso, que con base en datos del Banco Mundial, se calculó el Salario Promedio por Sector comparando con la Canasta Básica Alimentaria Rural y Urbana; y el Salario Mínimo por sector para el 2014.

Cuadro 4.5 Salario promedio por sector y salario mínimo, 2014 (US\$)

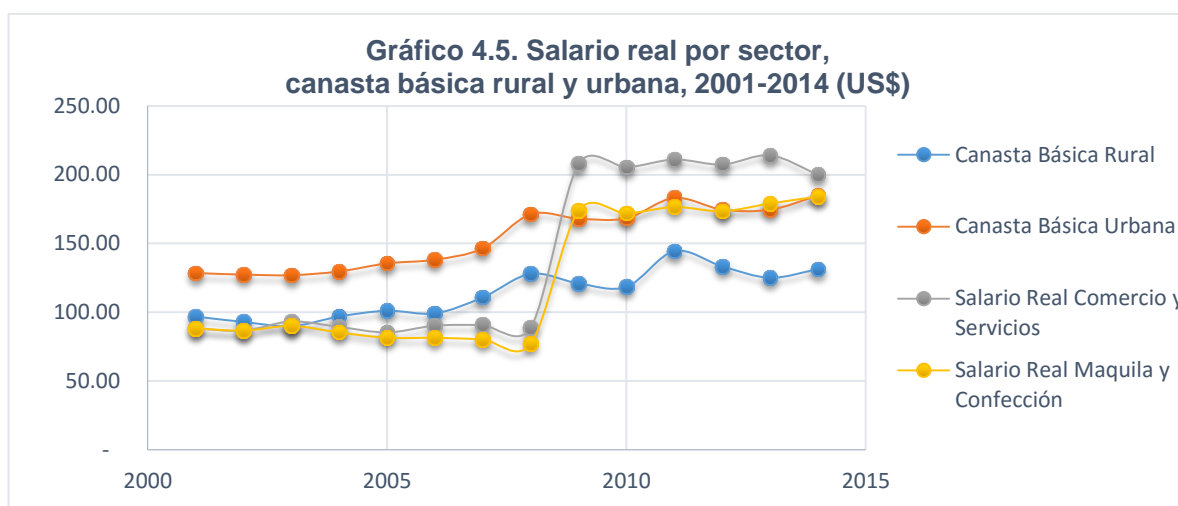
	Salario Promedio Comercio y Servicios	Salario Promedio Maquila y Confección
Salario Promedio	335.67	231.33
Salario Mínimo	242.40	202.80

Fuente: Elaboración Propia con base en rangos de Salario Máximo y Mínimo por Sector Ministerio de Trabajo (2014).

¹⁰ Disponible en: www.bcr.gob.sv; www.mtps.gob.sv; www.observatoriolaboral.ormusa.org

¹¹ La búsqueda se realizó en el Centro Nacional de Registro

Según el cuadro 4.5 la Canasta Básica Alimentaria para el año 2014 fue de US\$ 131.17 (Rural) y US\$ 184.32 (Urbana), reflejando que para el año 2014 se logra suplir la canasta básica alimentaria. No obstante se retoma nuevamente, el análisis del salario real por sector y la Canasta Básica Alimentaria Rural y Urbana mediante un gráfico de diagrama, para evidenciar el efecto directo que genera una variación en aumento en el Índice de Precios al Consumidor. Si los precios aumentan de forma considerable, el poder adquisitivo de los trabajadores se vería reducido, por ejemplo: con US\$1 comprará menos.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Data IPC en variación mensual (1992-2009), base 2009=100; Banco Central de Reserva, Ministerio de Trabajo y Organización de Mujeres por la Paz.

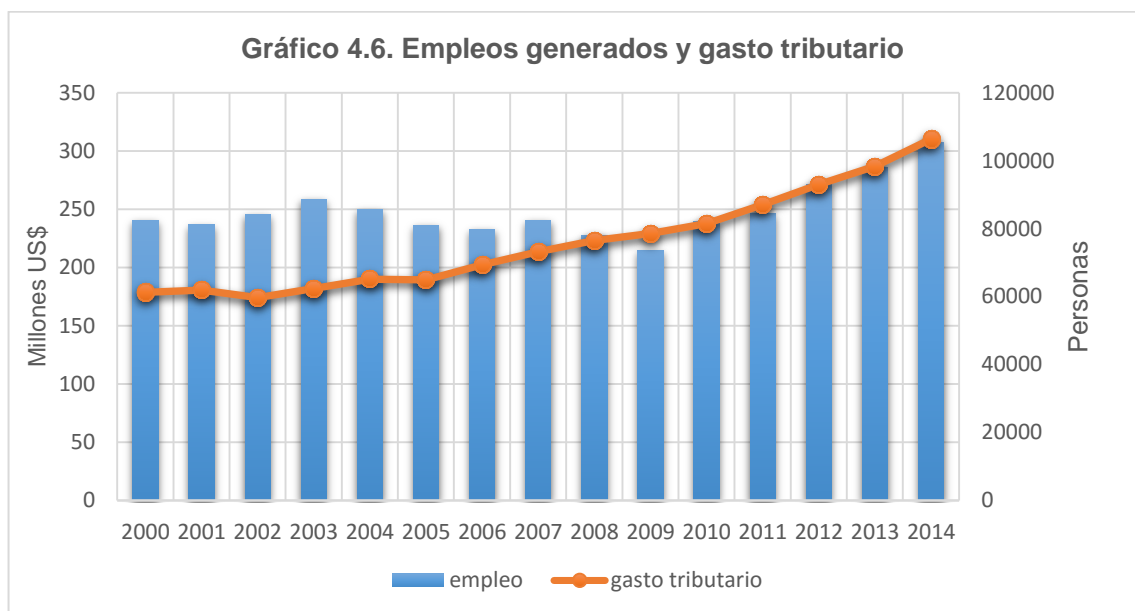
La relación entre salario nominal y salario real (gráfico 4.5), denota relaciones no proporcionales en la misma cantidad, por ejemplo, a medida aumentan los salarios nominales (con o sin incremento de su bienestar), el salario real decrece significativamente, lo que significa un menor poder adquisitivo.

La dimensión de los salarios mínimos se mantuvo constante por un lapso de más de cinco años (1998-2003), en tal medida, los aumentos que superaban la escala salarial mínima no eran aumentos significativos; ya que las “voluntades” de revisión y reforma a la ley del salario mínimo por parte de los tomadores de decisión parecían alejarse en todos los plazos; debido a lo ocurrido, nace como medida urgente la necesidad de evaluar la ley, ya que las condiciones de la economía mundial predecían una serie de acontecimientos en países considerados de “renta media”, como El Salvador; es por ello que en el Gráfico 4.1 el salario real muestra un alza drástico .

Para el quinquenio comprendido entre el 2005-2009 se registraron aumentos de manera escalonada en los salarios nominales.

Al final del quinquenio se realizaron cuatro aumentos que en cierta medida buscaban condicionar el escenario de la crisis mundial en la producción y precios de los alimentos, acompañado de un periodo de alzas constantes en los precios internacionales del petróleo. Por un lado, el escenario inter temporal de las crisis antes mencionadas y por el otro, los aumentos seccionados para los salarios nominales eran la salida de corto plazo para contrarrestar en cierta medida la inflación contraída en esos años afectados por sucesos a nivel mundial.

Los salarios bajos son promovidos como oportunidades de atracción de inversión en los países subdesarrollados, sin embargo en diversos estudios realizados se ha comprobado que salarios mínimos altos llevan a una mayor confianza para la inversión, ya que muchas veces los salarios son relacionados con altos índices de productividad. Este es el caso de un estudio realizado por ICEFI (2007) para demostrar la efectividad de los incentivos fiscales y no fiscales, en dicho estudio se analizó la relación de la IED con los salarios, a través de un análisis econométrico se concluyó que mayores niveles de salario potencian la inversión porque se asocia con mayor productividad laboral e implica una mayor capacidad de compra y por lo tanto clientes potenciales locales.



Fuente: Elaboración Propia con base en cálculos previos.

En conclusión si bien el empleo ha sido presentado como uno de los principales objetivos que buscan las leyes de incentivos fiscales en El Salvador, su crecimiento no ha sido constante y los empleos que sí han sido generados no cuentan en su totalidad con las condiciones laborales adecuadas. Esto es contradictorio con el aumento del gasto tributario generado por las empresas beneficiarias, el gasto tributario ha pasado de \$178.64 millones en el 2000 a \$310.7 millones en el 2014. En el gráfico 4.6 se presenta la evolución del gasto tributario y el número de empleos generados, mientras el gasto tributario tiene una tendencia al alza, el empleo parece no tener tendencia, ni incrementarse en la misma proporción. La tasa de crecimiento promedio anual para empleo es 1.92%, en el caso del gasto tributario la tasa representa más del doble, con una tasa de crecimiento promedio anual de 4.06%.

Además, respecto a la evaluación del empleo y del cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores, se denota la carencia de monitoreo y evaluación de dichas obligaciones. Se debe reconsiderar el continuo otorgamiento de beneficios de carácter fiscal a las empresas multadas por el Ministerio de Trabajo por incumplimiento de los derechos laborales; es decir, evaluar qué clase de empleos son los que se están generando. Con la aplicación de estas políticas de atracción de inversiones se busca generar desarrollo económico, pero esto no se puede lograr si los empleos que se generan son mal remunerados, no suplen una Canasta Básica Completa, en algunos de los casos ni una Canasta Básica Alimenticia. Se debe dejar en claro si se busca beneficiar a empresas o a la población trabajadora. Si en realidad se busca generar empleos dignos es necesario el cumplimiento obligatorio de la inclusión e incidencia de los empleados en el marco regulatorio y estructural de las exenciones y su aplicabilidad en El Salvador.

En síntesis en este capítulo se analizó la efectividad y la eficiencia del gasto tributario en materia de incentivos fiscales a la inversión, se analizaron dos variables principales que son el eje central de las políticas, la inversión extranjera directa y la inversión. Ya que en el país existe poca información sobre el gasto tributario, se recurrió a investigaciones realizadas por organismos internacionales, concluyendo que los incentivos fiscales no son la piedra angular de la atracción de IED en los países en desarrollo. En el caso del empleo se analizaron además la tasa de desempleo y las condiciones laborales de los trabajadores de empresas beneficiarias, concluyendo que los empleos generados son en su mayoría mal remunerados y que existe una falta de monitoreo por parte de las autoridades correspondientes para velar

por la seguridad social de los trabajadores. La conclusión más importante de este capítulo es que la inversión debe estar al servicio de los países y ajustarse a sus planes de desarrollo y eso debe ser congruente con la creación de las leyes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La política fiscal es una de las principales herramientas con que cuenta el país para alcanzar un crecimiento económico sostenible, así mismo, aplicadas adecuadamente estas políticas promueven el desarrollo económico equitativo en la población. Frecuentemente, los gobiernos usan el sistema tributario para promover objetivos de política económica, tales como incentivar el ahorro, estimular el empleo o proteger a la industria nacional. Una de las formas de llevar a cabo la promoción de estos objetivos es a través del gasto tributario, en donde el Estado deja de percibir cierta cantidad de ingresos para favorecer actividades o sectores económicos que puedan potenciar el logro de los objetivos planteados.

El gasto tributario puede tomar diferentes formas, dentro de las cuales se encuentran los incentivos fiscales a la inversión, las depreciaciones aceleradas, las deducciones, las zonas libres, las exenciones o vacaciones tributarias. Los incentivos a la inversión representan la forma de gasto tributario más utilizada por los países en subdesarrollo.

En el caso de El Salvador los incentivos fiscales a la inversión se orientan principalmente por el lado de las exenciones de impuestos. En esta investigación se ha estimado el monto del gasto tributario representado por las exenciones al Impuesto Sobre la Renta y al Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y Prestación de Servicios, esto para determinar si los sectores favorecidos por estas exenciones contribuyen al desarrollo económico equitativo. Según la hipótesis planteada en esta investigación, los sectores económicos favorecidos por las exenciones fiscales no contribuyen al desarrollo económico equitativo. Entendiendo como desarrollo económico equitativo la promoción de un crecimiento económico equitativo de largo plazo y la generación y asignación de recursos para apoyar el desarrollo y la igualdad.

Esta hipótesis no se ha rechazado en el transcurso de la investigación a través del análisis de la legislación, análisis de las variables macroeconómicas y el análisis de la efectividad y eficiencia de los incentivos fiscales en los sectores beneficiados. Estos análisis han generado las siguientes conclusiones.

En primer lugar, la estimación del gasto tributario es de vital importancia para la transparencia fiscal porque al igual que el gasto público representa un ingreso sacrificado por el Estado. La estimación del gasto tributario debe ser realizada por las autoridades públicas para llevar a cabo evaluaciones sobre su efectividad y así generar una revisión y un control para determinar cómo en ciertos casos se puede potenciar, racionalizar o eliminar políticas

de incentivos fiscales y movilizar recursos. A la vez, la estimación debe ser de carácter público para dar cuentas del destino de los recursos públicos.

En el caso de El Salvador no existe una estimación de carácter oficial, pero existen estimaciones realizadas por entidades no gubernamentales, sin embargo, esta labor le compete al Estado y su ausencia no permite conocer el alcance real del gasto tributario.

En segundo lugar, en El Salvador las leyes que promueven incentivos fiscales a la inversión tuvieron un impulso a partir del auge de las ideas del Consenso de Washington, la apertura comercial y la importancia de las relaciones con el exterior han fomentado un esquema de inclusión que se ve reflejado en la existencia de 26 leyes que exoneran de impuestos a cierto número de empresas, entre ellas empresas bajo régimen de zona franca, servicios internacionales, proyectos de interés turístico y proyectos certificados de energías renovables.

La legislación actual presenta vacíos y arbitrariedades, como la exclusión del beneficio a pequeñas y medianas empresas, ya que se asigna un monto mínimo de inversión bastante elevado para gozar del beneficio, en este caso se aísla la posibilidad de que estas empresas puedan contar con el número mínimo de empleados aunque no lleguen a la inversión requerida. Por otro lado al revisar las leyes y los reglamentos se evidencia que existen pocos requisitos para las empresas que busquen impulsar los derechos laborales y mejores condiciones de trabajo

En tercer lugar, al llevar a cabo la estimación del gasto tributario en materia de exenciones de ISR e IVA para los sectores beneficiados, se identificó una tendencia creciente en el periodo analizado (2000-2014), al mismo tiempo se evidenció que los sectores que cuentan con beneficios fiscales son sectores dinámicos, lo que genera una contradicción, ya que la base tributaria se ve afectada debido a que la carga recae sobre los sectores débiles de la economía, dejando de percibir una proporción significativa de ingresos.

Finalmente, al realizar una breve evaluación de la efectividad y eficiencia del gasto tributario se constató que los principales determinantes de la inversión no son los incentivos fiscales, si bien representan un factor a tomar en cuenta por parte de las empresas, la seguridad, la infraestructura, la estabilidad política y las practicas anti-competitivas son considerados aspectos más importantes para decidir si invertir o no. En cuanto al empleo, se analizaron los salarios mínimos y reales y las condiciones laborales, para conocer como las políticas de incentivos fiscales han favorecido al desarrollo económico equitativo. Lo que se constató es

que si bien hay generación de empleo por parte de estos sectores, no han contribuido a mejorar las condiciones económicas y sociales de los trabajadores. Por lo tanto, al hacer un análisis conjunto se concluye que las exenciones fiscales no son eficientes ni efectivas para el desarrollo económico equitativo de la manera en que han llevado a cabo hasta ahora. A partir de estas conclusiones surgen las siguientes recomendaciones:

Debido a que en el país no existe una estimación formal del gasto tributario por parte del Estado se recomienda la elaboración anual de esta y la presentación en el presupuesto de la nación. Por el lado de la legislación, es necesaria la revisión periódica en lo que corresponde a los incentivos fiscales a la inversión, principalmente las leyes referidas a exenciones fiscales, dentro de esto es necesario: considerar los plazos de beneficios; llevar a cabo una focalización para la concesión de beneficios fiscales basada en la realización de estudios previos sobre el impacto económico y social que generaría la aprobación o negación del beneficio, es decir, determinar que inversiones se llevarían a cabo sin la necesidad de otorgar el incentivo; incluir más especificaciones sobre el cumplimiento de los derechos laborales, con el fin de lograr el desarrollo económico y social equitativo; crear leyes que respalden el monitoreo constante de las empresas beneficiarias en relación con el cumplimiento de la legislación. Además de esto, es necesario que los países de Centro América formen una alianza y se comprometan a establecer cambios homogéneos en sus legislaciones para evitar que se generen guerras de incentivos que erosionen las bases tributarias, ya la competencia por atraer inversión en la región es una de las principales causas del abrupto crecimiento de los incentivos fiscales a la inversión.

Una vez llevadas a cabo estas recomendaciones es necesario determinar la efectividad y eficiencia de las políticas, pues sin la realización de este análisis no hay argumentos que defiendan que los incentivos fiscales contribuyen a la consecución de los objetivos establecidos en las leyes.

ANEXOS

Anexo 1: Metodologías de medición del gasto tributario en América Latina

La CEPAL en su estudio sobre Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina (2009), presenta una breve descripción sobre cada una de las metodologías que utilizan los países que miden el gasto tributario. A continuación se resumen cada una de estas metodologías:

Argentina

En Argentina, a partir del 2006 se recurre a un enfoque de ingresos fiscales no percibidos de largo plazo para la definición de los gastos tributarios, en donde solo se consideran los casos que provocan pérdidas definitivas en la recaudación. Es decir, que no se consideran como gastos tributarios aquellos regímenes que conceden el diferimiento del pago de impuestos, la amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias y la devolución anticipada de créditos fiscales en el IVA.

Los impuestos incluidos en este enfoque son: el IVA, las ganancias, contribuciones de la seguridad social, combustibles, comercio exterior, bienes personales, impuestos internos, ganancia mínima presunta. A partir de esto, los tipos de gastos tributarios que se toman en cuenta son los siguientes: las exenciones, deducciones, alícuotas reducidas, regímenes de promoción económica, pagos con bonos o certificados de crédito fiscal. Su cobertura es específicamente el Sector Público Nacional incluyendo al mismo tiempo las contribuciones de seguridad social. En la identificación de los casos de gasto tributario se toma como referencia la estructura de cada impuesto establecida en la respectiva legislación, considerándose los casos que son beneficiados por un tratamiento especial. En las estimaciones de este país, al igual que en la mayoría de los países de la región, no se contempla el efecto que tendría la eliminación o reducción del beneficio tributario sobre la economía de las actividades involucradas y sobre su continuidad o nivel futuro, pero sí considera la tasa de evasión de cada tributo.

Brasil

En Brasil se utiliza un enfoque con una cobertura hacia el Gobierno Central en el cual se excluye la contribución de la seguridad social. La metodología utilizada es la de ingresos fiscales no percibidos de largo plazo, y a partir de una base de un sistema tributario de referencia se determinan las concesiones tributarias, evaluando cuales son gastos indirectos

factibles de ser sustituidos por gastos directos, vinculados a programas del gobierno. Es por ello que se excluye de los gastos tributarios los diferimientos en el pago de impuestos, las alícuotas diferenciales en los tributos selectivos (como el impuesto sobre productos industrializados) o regulatorios (impuesto sobre importaciones).

Sin embargo, se incluyen los impuestos siguientes: los impuestos sobre importaciones, sobre la renta (personas físicas, jurídicas y retenciones en la fuente), impuesto sobre productos industrializados (IPI), impuesto sobre las operaciones financieras (IOF), impuesto a la propiedad territorial rural, contribución social para PIS-PASEP, contribución social sobre el lucro líquido, contribución para financiamiento de la Seguridad Social (COFINS). Y los tipos de gastos tributarios sobre los cuales se limita el enfoque son: las exenciones, amnistías, deducciones, alícuotas diferenciadas, zonas francas, programas de apoyo o promoción.

Cabe destacar, que no se estima el gasto tributario del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) (por ser un impuesto recaudado por los estados), a diferencia de los demás países donde se incluye el IVA en todas las estimaciones.

Chile

El enfoque que se utiliza es el de ingresos fiscales no percibidos de corto plazo, es decir, basada en información efectiva para un período que ya pasó, con una cobertura hacia el Gobierno Central, incluyendo únicamente el Impuesto sobre la Renta (tanto de empresas como de personas) e IVA, con los siguientes tipos de gastos tributarios: exenciones o deducciones tributarias, alícuotas diferenciales, diferimientos, amortizaciones aceleradas, regímenes especiales y créditos tributarios.

En la estimación se aplica un supuesto de cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes que deja el gasto total constante. Según este supuesto, la derogación de una franquicia se traduce en un menor ingreso disponible para los contribuyentes, por ende, en un menor consumo. Luego, si disminuye el consumo la recaudación de IVA desciende, lo que atenúa parcialmente el efecto bruto de derogar la franquicia. Sin embargo, no se consideran cambios de comportamiento en la autoridad tributaria o en el nivel de evasión. Contrastando las metodologías implementadas en las estimaciones del gasto tributario en Argentina y Brasil con la metodología Chilena, difieren en que las primeras no incluyen los diferimientos impositivos y las amortizaciones aceleradas en el impuesto a la renta como es en el caso de Chile.

Por otra parte, Chile maneja la definición del IVA como una norma tipo consumo, en el cual se permite gravar con una tasa única la totalidad de las ventas internas e importaciones de bienes y servicios. Se consideran como parte de la norma, la tasa cero de las exportaciones y aquellas exenciones que responden a convenciones o exclusiones adoptadas a nivel internacional (por ejemplo importaciones de representaciones diplomáticas, de organismos internacionales, efectos personales de inmigrantes, etc.). Es de resaltar que en Chile, la cifra de gasto total del año t mide cuánta mayor recaudación se tendría en el año t si una franquicia determinada no estuviese vigente, teniendo en cuenta que las estimaciones correspondientes a cada franquicia se realizan aisladamente, es decir, suponiendo que las restantes franquicias permanecen inalteradas. Sin embargo, el gasto tributario total considera los efectos conjuntos o de derogación simultánea.

Colombia

El alcance del enfoque es a nivel del Gobierno Central y su metodología utilizada es la de ingresos fiscales no percibidos. Como parte del enfoque incluye los impuestos sobre la Renta (personas jurídicas y naturales) e IVA. Con respecto al Impuesto sobre la Renta se consideran: las deducciones por inversión en activos fijos reales productivos, rentas exentas y descuentos tributarios; y por el IVA se consideran: las exclusiones y exenciones.

En el caso del impuesto a la renta, el costo fiscal de los beneficios tributarios busca determinar el impuesto que deja de percibir el Gobierno Nacional por concepto de cualquiera de los beneficios contemplados. De esta manera, en el cálculo de dicho costo, se establece el valor del impuesto que se habría cobrado si el beneficio solicitado hubiera hecho parte de la base gravable de los declarantes. Las estimaciones no recogen las respuestas de los contribuyentes ante una eventual supresión del beneficio. Es posible, por ejemplo, que al eliminarse una exención pueda utilizarse otra que había permanecido limitada por la concurrencia de beneficios o que los contribuyentes tendieran a ajustar su planeación tributaria, con lo cual, el cálculo del costo fiscal podría resultar sobrevalorado.

La principal diferencia metodológica se da en la estimación del gasto tributario en el IVA, ya que sólo considera las exclusiones y exenciones vigentes en la legislación, salvo los amparados en acuerdos internacionales y los de reciprocidad diplomática, así como los bienes para la exportación, sin tomar en cuenta la gran cantidad de alícuotas diferenciales

existentes en ese país. Por otro lado, estas estimaciones muestran el incremento en términos de recaudación que se produciría en caso de gravar estos productos a una tarifa del 1%. En las estimaciones de este país se supone una tasa de evasión del orden del 25%, correspondiente a la evasión promedio de los últimos años.

Ecuador

Se utiliza el enfoque metodológico de ingresos fiscales no percibidos, dándole cobertura al Gobierno central, el cual pretende determinar la recaudación que podría obtenerse si se gravará de acuerdo a un sistema de referencia, es decir, si se gravará con IVA a los productos exentos o si se quitaran las exoneraciones y deducciones especiales en el impuesto a la renta. En el caso de la estimación del gasto tributario en el IVA, en general, se utiliza información de la Encuesta de Condiciones de Vida, aplicándose la tasa de IVA actual al gasto en bienes y servicios exentos. Una característica distintiva es la presentación del gasto tributario en el IVA según deciles de ingresos y al mismo tiempo por tipos de bienes y servicios. No obstante, en este país se consideran menos modalidades de gastos tributarios que en el resto de los países analizados, ya que sólo se estima la pérdida de recaudación debido a la existencia de productos exentos en el IVA y a exoneraciones y deducciones especiales en el impuesto a la renta.

Los impuestos que se incluyen en el enfoque son los del Impuesto a la Renta (empresas y personas) e IVA, los cuales se ven modificados principalmente por los tipos de gastos tributarios a productos exentos en el IVA y exoneraciones y deducciones especiales en el impuesto a la renta. En el cálculo del gasto tributario en el impuesto a la renta de sociedades se incorporan los siguientes rubros: reinversión de utilidades, amortización de pérdidas tributarias de ejercicios anteriores, deducciones por leyes especiales y convenios de doble tributación; y en el caso del impuesto a la renta de personas naturales, el gasto tributario está constituido por la exoneración de los rendimientos financieros, por la franja exenta para profesionales y la franja exonerada para personas naturales en relación de dependencia.

Guatemala

La metodología utilizada para estimar el gasto tributario es de carácter Ex-post es decir ingresos fiscales no percibidos, y se incluyen los siguientes impuestos: los Impuesto sobre la Renta, impuesto sobre productos financieros (PF), impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los acuerdos de paz (IETAAP), IVA, derechos arancelarios a las importaciones,

impuesto a la distribución de petróleo y sus derivados, al tabaco y sus productos, a la distribución de bebidas, a la circulación de vehículos y a la comercialización de cemento. Por otro lado, los tipos de gastos tributarios con que se vinculan dichos impuestos son: las exenciones, deducciones, crédito de IVA aplicable al impuesto sobre la renta, franquicias, desgravación arancelaria, tratados de libre comercio, contingentes arancelarios.

Debido a que Guatemala utiliza un marco de referencia más amplio que otros países de América Latina, existe la posibilidad que la estimación del gasto tributario sea mucho más elevada. Como por ejemplo se incluyen: las exenciones otorgadas a organismos del Estado y sus entidades, a las misiones diplomáticas y organismos internacionales; las deducciones personales para trabajadores en situación de dependencia; y los sacrificios fiscales relacionados con Acuerdos de Alcance Parcial y Tratados de Libre Comercio.

Mediante este método de estimación se pretende cuantificar la recaudación que se deja de percibir y es trasladada al gasto tributario durante un año calendario, debido a los beneficios previstos en la legislación tributaria. Sin embargo, este método no pretende estimar el incremento de la recaudación, si se llegaran a eliminar los tratamientos especiales analizados, ya que tendría que contemplarse la reacción de los agentes económicos ante tal medida.

México

El método de estimación utilizado es el método de ingresos fiscales no percibidos de corto plazo. Con este enfoque se trata de dar a conocer la pérdida recaudatoria que se muestra en un año a través de las estimaciones sin tomar en cuenta los efectos de dicha política hacia futuros ejercicios. Además, las estimaciones no consideran los efectos recaudatorios de la eliminación de un tratamiento hacia otro tratamiento, ya que las estimaciones son realizadas de manera independiente.

Partiendo de esto, los impuestos incluidos en el enfoque son: los impuesto sobre la renta , impuesto empresarial a tasa única (IETU), IVA e impuestos especiales (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios - IEPS, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos - ISAN e Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos- ISTUV). Sin embargo, se realizan ciertas consideraciones en la elaboración del presupuesto de los Gastos Fiscales, como: IVA, es tomado como un IVA base consumo que posee una tasa uniforme que carece de

exenciones, otorgando únicamente tasa cero a las exportaciones, y es aplicado sobre una amplia base; el Impuesto sobre la renta empresarial, el cual es aplicado bajo el principio de renta mundial; el impuesto sobre la renta de personas físicas, caracterizado por poseer una tasa progresiva, excluyendo el gravamen de ingresos equivalentes a un salario mínimo, y con una amplia base sin exenciones; y los impuestos especiales o selectivos al consumo, los cuales son aplicados con una tasa ad-valorem positiva. Así, los tipos de gastos tributarios que se incluyen son: las exenciones, deducciones, alícuotas diferenciales, subsidios y créditos fiscales, diferimientos, condonaciones, facilidades, estímulos, tratamientos y regímenes especiales.

Perú

El método que utiliza es el método de ingresos fiscales no percibidos de corto plazo, y el cálculo de la base potencial de los gastos tributarios es el criterio metodológico que se emplea. Es decir, que debido a la aplicación de un determinado beneficio tributario se estima el impacto anual por menor recaudación. Los tipos de gastos tributarios que se destinan a los impuestos en este enfoque son: exoneraciones, deducciones, alícuotas diferenciadas, devoluciones, diferimientos, inafectaciones, créditos, zonas francas. Por otro lado, los impuestos incluidos forman parte de la mayoría de los impuestos del gobierno central, los cuales son: impuesto sobre la renta (tanto para personas naturales como jurídicas), impuesto general a las ventas (IGV), impuesto selectivo sobre el consumo (ISC), Ad valorem, derecho especial, sobre tasa e impuesto de solidaridad a la niñez desamparada (ISND).

Anexo 2: Reglamento de la Ley de Servicios Internacionales, capítulo V, Del Otorgamiento de Incentivos para Usuarios Directos de Parque o Centros de Servicios

Art. 23.- Las personas jurídicas, nacionales o extranjeras que soliciten ser calificadas como usuarios directos para prestar servicios de procesos empresariales en parques de servicios de conformidad a lo establecido en esta ley, deberán cumplir con los requisitos siguientes:

- a) Nueva inversión en activos por un monto no menor a ciento cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$150,000.00) en los primeros seis meses de operaciones, correspondiente a capital de trabajo y activos fijos.
- b) Operar con un número no menor de diez puestos de trabajo permanentes.
- c) Poseer contrato mínimo escrito de seis meses.
- d) Presentar un plan de negocios.

Los servicios médico-hospitalarios como usuarios directos para prestar servicios en parques de servicios, de conformidad a lo establecido en esta ley, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Nueva inversión en activos fijos por un monto mínimo de un millón de dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,000,000.00) en el primer año de operaciones para proyectos cuyas actividades se destinen a la prestación de servicios para tratamiento de enfermedades con intervención quirúrgica o sin ella, así como servicios de medicina general y odontológicos.
- b) Operar con un número no menor a diez puestos de trabajo permanentes.
- c) Que la edificación o edificaciones donde se desarrolle la actividad autorizada tenga como mínimo cuatro mil metros cuadrados construidos de la unidad hospitalaria.
- d) Presentar un plan de negocios.
- e) Que los diseños de cada uno de los elementos señalados anteriormente, cumplan con las normas y especificaciones dictadas por las autoridades competentes en materia de seguridad médico-hospitalaria.

En el caso de los servicios de atención a ancianos y convalecientes como usuarios directos para prestar servicios en parques de servicios, de conformidad a lo establecido en esta ley, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Nueva inversión en activos por un monto mínimo de doscientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$250,000.00) en el primer año de operaciones, correspondiente a capital de trabajo y activos fijos.
- b) Operar con un número no menor a diez puestos de trabajo permanentes.
- c) Presentar un plan de negocios.

Anexo 3: Tabla de empresas investigadas

Anexo 3.1 Empresas beneficiadas por la Ley de Servicios Internacionales

No	NOMBRE EMPRESA USUARIA
1	AERODESPACHOS DE EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
2	AEROMANTENIMIENTO, S.A.
3	AIMAR LOGISTIC, S.A. DE C.V.
4	ARABELA LOGISTICS, S.A. DE C.V.
5	ATENTO EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
6	BENSON COMMUNICATIONS, S.A. DE C.V.
7	CARIBEX WORLDWIDE EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
8	CENTRAL LOGISTICS, S. A. DE C.V.
9	CENTRO DE DISTRIBUCION REGIONAL, S.A. DE C.V.
11	CENTRO LOGISTICO INTEGRAL, S.A. DE C.V.
12	CEVA FREIGHT MANAGEMENT EL SALVADOR, LTDA. DE C.V.
13	CITI INFO CENTROAMÉRICA, S.A. DE C.V.
14	COMPañIA SALVADOREÑA DE TELESERVICIOS, S. A. DE C.V.
15	CROWLEY LOGISTICS EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
16	CROWLEY SHARED SERVICES, S.A. DE C.V.
17	DHL ZONA FRANCA (EL SALVADOR), S.A. DE C.V.
18	EFI LOGISTICS, S.A. DE C.V.
20	FACEY LOGISTICS CENTRAL AMERICA, S.A. DE C.V.
22	GT LOGISTICS, S.A. DE C.V.
23	HELIO CENTRIC, S.A. DE C.V.
24	IDEA EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
25	INFINITE OUTSOURCING, S.A. DE C.V.
26	INTRALOGIX, S.A. DE C.V.
27	LOGISTIC SOLUTIONS, S.A. DE C.V.
28	LOGISTICA INTERNACIONAL, S.A. DE C.V.
29	OCS LOGISTICA, S.A. DE C.V.
30	OUTSOURCING SERVICES INTERNATIONAL, S.A. DE C.V.
31	PROFESIONALES TELESALAS, S.A. DE C.V.
32	RIA DE CENTROAMERICA, S.A. DE C.V.
34	SISTEMAS AEREOS DE EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
35	STREAM GLOBAL SERVICES EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
36	STUDIO 919, S. A. DE C. V.
37	SYKES EL SALVADOR LTDA.

38	TECHNICAL AND TRAINING SERVICES, S.A. DE C.V.
39	TELECOMUNICACIONES DE AMERICA, S.A. DE C.V.
40	THE OFFICE GURUS, LTDA. DE C.V.
41	TOTAL LOGISTICS CENTER, S.A. DE C.V.

Anexo 3.2 Empresas beneficiadas por la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización

No	NOMBRE EMPRESA USUARIA
1	ADI FOOTWEAR, S.A. DE C.V.
2	AGROEXPORTADORAS, S.A. DE C.V.
3	AMCOR RIGID PLASTICS CENTROAMERICA, S.A. DE C.V.
4	AMTEX DE EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
5	APPLE TREE EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
6	APS EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
7	ASHEBORO ELASTICS CENTRAL AMERICA, LTDA. DE C.V.
8	AVERY DENNISON RETAIL INFORMATION SERVICES EL SALVADOR, LTDA. DE C.V.
9	AVESTA, S.A. DE C.V.
10	AVIOTRADE, S.A. DE C.V.
11	AVX INDUSTRIES PTE LTD
12	BALSAMAR MANUFACTURING, LTDA. DE C.V.
13	BIOTECNICA, S.A. DE C.V.
14	BROOKLYN, S.A. DE C.V.
15	CAJAS INTERNATIONAL, S.A. DE C.V.
16	CÁLIZ, S.A. DE C.V.
17	CALVO CONSIGNATARIA CENTROAMERICANA, S.A. DE C.V.
18	CALVO DISTRIBUCION EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
19	CALVOCONSERVAS EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
20	CALVOPESCA EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
21	CASAVARDE, S.A. DE C.V.
22	CATHEDRAL ART EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
23	CCC, S.A. DE C.V.
24	CISMA DE LAS AMERICAS, S.A. DE C.V.
25	COATS EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
26	COMERCIAL TECNICA INTERNACIONAL, S.A. DE C.V. (CTI, S.A. DE C.V.)
27	CONFECIONES DEL VALLE, S.A. DE C.V.
28	CONFECIONES EL PEDREGAL, S.A. DE C.V.
29	CONFECIONES JIBOA, S.A. DE C.V.
30	CONFECIONES LA PALMA, S.A. DE C.V.
31	CONSORCIO HORTICOLA DE ALTA TECNOLOGIA, S.A. DE C.V.
32	CONSUMESA, S.A. DE C.V.

33	CONTECH SOLUTIONS, S.A. DE C.V.
34	COVAL MANUFACTURING, S.A. DE C.V.
35	DARLINGTON FABRICS EL SALVADOR, LTDA. DE C.V.
36	DECOTEX INTERNATIONAL, LTDA. DE C.V.
37	DEL HUERTO, S.A. DE C.V.
38	DELPIN LOGISTICS
39	DESUMESA
40	DHL ZONA FRANCA
41	DICATE
42	DISTRIBUIDORA COVERINGS
43	DISTRIBUIDORA GRAFICA LATINOAMERICANA
44	DULAP SUNBRAD INTERNATIONAL DE EL SALVADOR
45	E LATITUD
46	EFI LOGISTICS
47	EL MORRAL
48	ENGINEERED APPAREL
49	ESI SEWING SUPPLY
50	EXCEL HARDWARE INDUSTRIAL
51	FASSI EQUIPMENT
52	FINOS TEXTILES
53	FUENTE DE ROPA DE LAS AMERICAS
54	GALAPLASTIC
55	GAMAWEAR INTERNATIONAL
56	GARAN DE EL SALVADOR
57	GEORGE C MOORE
58	GIS PRODUCTS
59	GRACE RIBBON
60	GRUPO GATUN INTERNATIONAL
61	GRUPO TICAMEZ LOGISTIC
62	HARODITE
63	HB TRIM EL SALVADOR
64	HECTOR ROLANDO ZEPEDA RAMOS
65	HERMANO TEXTIL
66	HIDROCULTIVOS
67	HIDROEXPO
68	HIDROPONIA
69	HIDROPONICOS
70	HILADO REGENERADO EL SALVADOR
71	HILOS A&E EL SALVADOR
72	HORTALIZAS TECNOLOGICAS
73	IDEA EL SALVADOR

74	IESSA EL SALVADOR
75	INAUTO
76	INDUSTRIA AMITEX
77	INDUSTRIAL SYSTEMS
78	INDUSTRIAS FARO DE
79	INTERLABELS ESA
80	INTRADECO EXPORT
81	INVERNADERO TROPICALES
82	INVERNADEROS TECNICOS
83	INVERSIONISTAS Y EXPORT ESA
84	ION FINSHING
85	JC SEWING SUPPLY
86	JOVIDA
87	JOYA DE CEREN LIMITADA
88	KIE&KIE EL SALVADOR
89	KOLINTEX
90	KOOK JE INTERNATIONAL
91	LAMATEPEC MANUFACTURING
92	LEAGUE CA LTDA
93	LEMPA SERVICES LTDA
94	LENOR INDUSTRIES
95	LOGIK
96	LOGISTIC SOLUTIONS
97	MANUFACTURAS DEL RIO
98	MANUFACTURING
99	MAYA APPAREL
100	MBM INTERNATIONAL
101	MONTECRISTO APPAREL
102	OCEAN SKY APPAREL
103	OCS LOGISTICA
104	OLOCUITA APPAREL
105	PAM TRADING CORPORATION ES
106	PARTES ES
107	PAXAR DE EL SALVADOR
108	PCB LABEL-ES
109	PHILIPS LIGHTING CENTRAL AMERICA
110	PRIMO
111	PRINTCRAFT CENTRO AMERICA
112	PRO DEPT EL SALVADOR
113	PROCESOS DE VINYL
114	PRODUCTOS AGROPECUARIOS MARTINEZ ALVAREZ

115	PROYECTOS ELECTROINDUSTRIALES
116	QUIMICA TEXTIL SALVADOREÑA
117	RECTEX DE EL SALVADOR
118	RED FOX CENTRO AMERICA ZONA FRANCA
119	RED FOX LAS MERCEDES
120	REPRESENTACIONES GIRON
121	REPUESTOS SINAI
122	RIA DE CENTROAMERICA
123	ROO HSING GARMENT CO
124	ROYAL TEXTILES FLEXISER
125	SABRA
126	SALVA SEWN PRODUCTS
127	SAM SEW
128	SANTA ANA APPAREL LTDA
129	SATELLITE INTERNATIONAL
130	SCREEN PRINTING SOLUTIONS
131	SEO JIN INTERNATIONAL
132	SERGIOS EXPORT
133	SERVICIOS DE ESTAMPADO
134	SEWING SOLUTION
135	SISTEMAS HIDROPONICOS
136	SML EL SALVADOR
137	SPECIALITY PRODUCTS
138	STAR LAND GROUP
139	STYLE AVENUE
140	SUPERTEX EL SALVADOR
141	TABONY
142	TAIMEXAL
143	TATIANA KNITS
144	TECNOCULTIVOS
145	TECNOLOGIA ECOLOGICA
146	TEXTILES FLEXISER
148	TEXTILES SAN MARCOS
149	THE SHOE COMPANY IMPORT & EXPORT
150	TOM SAWYER
151	UNIFICENTRAL AMERICA
152	UNION PLASTIC
153	UNITED KNIT.WEAR
154	VARSITY PRO
155	WAREHOUSERACK
156	YOUNG ONE (EL SALVADOR)

Anexo 3.3 Empresas beneficiadas por DPA

No	NOMBRE EMPRESA USUARIA
1	ALFATEX, S.A. DE CV
2	ARNECOM DE EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
3	AUTRAN ZACARIAS, S.A. DE C.V.
4	AVIOTECHNOLOGY, S.A. DE C.V.
5	BODET-HORST, S.A. DE C.V.
6	BOLSAS DESECHABLES Y PLASTICOS, S.A. DE C.V.
8	BROOKLYN MANUFACTURING LIMITADA DE C.V.
9	C S CENTRAL AMERICA, S.A. DE C.V.
10	CAMAN INTERNATIONAL, S.A. DE C.V.
11	CASTIVEL, S.A. DE C.V.
12	CAZADORES, S.A. DE C.V.
13	CERRO DE FLORES, S.A. DE C.V.
14	CHI-FUNG, S.A. DE C.V.
15	COCINA DE VUELOS, S.A. DE C.V.
16	CONFECCIONES DINASTIA, S.A. DE C.V.
17	CONFECCIONES GAMA, S.A. DE C.V.
18	CONFECCIONES LA LIBERTAD, S.A. DE C.V.
19	CONSORCIO INTERNACIONAL, S.A. DE C.V.
20	COTTONELA, S.A. DE C.V.
21	COVAL, S. A. DE C. V. (COSTA VALLE INDUSTRIAS)
22	CUTLER DE CENTRO AMERICA, S. A. DE C.V
23	DA SAN, S.A. DE C.V.
24	DATAPLEX EL SALVADOR, S. A. DE C.V
25	DEL TROPIC FOODS, S.A. DE C.V.
26	DELL EL SALVADOR S.A. DE C.V.
27	DOALL ENTERPRISES, S.A. DE C.V.
28	DURAMAS, S.A. DE C.V.
29	ELECTRIC DESIGNS, S.A. DE C.V.
30	ESFACTORY, S.A. DE C.V.
31	ETIQUETAS GRAFICAS DE C.A.,S.A.DECV
32	EXPORTACIONES SALVADOREÑAS, S. A.DE C.V
33	EXPORTADORA HILASAL, SOCIEDAD ANONIMA DE CAPITAL VARIABLE
34	EXPORTADORA NEMTEX, S.A DE C.V.
35	EXPORTADORA TEXTUFIL, S. A. DE C.V
36	EXPORTADORA TSA, S.A. DE C.V.
37	FIBERTEX, S.A DE C.V.
38	FUENTE DE ROPA DE LAS AMERICAS, S.A. DE C.V.

39	G.C.M.CONTACT CENTER,S.A. DE C.V.
40	GASOHOL DE EL SALVADOR, S. A. DE C.V
41	GILTON TEXTILES, S.A. DE C.V.
42	GLADYS IRENE QUINTANILLA SUMBA
43	GLOBAL FOOD SERVICES CORPORATION S.A DE C.V
44	HANDWORKS, S.A. DE C.V.
45	HANESBRANDS EL SALVADOR, LTDA. DE C.V.
46	HERNANDEZ ROMERO, S.A. DE C.V.
47	HERRAMIENTAS CENTROAMERICANAS, S.A DE C.V
48	HILADOS TIGRE EL SALVADOR, S.A. DE C.V
49	HILANDERIAS DE EXPORTACION, S.A.
50	IGUANAS TROPICALES, S. A. DE C. V.
51	IMAGEN CORPORATIVA, S.A. DE C.V.
52	IMFICA, S. A. DE C. V. (INDUSTRIA METALICAS FERNANDO E IMPORT.)
53	IMPRESSION APPAREL GROUP, S.A. DE C.V.
54	INDAL, S.A. DE C.V.
55	INDUS DE HILOS DE EL SALV., S.A. DE C.V
56	INDUSTRIA MAQUILERA SALVADOREÑA S.A DE C.V
57	INDUSTRIAL QUIMICA SALVADOREÑA, S.A. DE C.V.
58	INDUSTRIAL QUIMICA STAR, S.A. DE C.V
59	INDUSTRIAS ALPINA,S.A.DE C.V.
60	INDUSTRIAS DE LAVANDERIA Y ACABADOS, S.A DE C.V
61	INDUSTRIAS DL, S.A. DE C.V.
62	INDUSTRIAS DURAFLEX, S.A. DE C.V.
63	INDUSTRIAS FLORENZI, S.A. DE C.V.
64	INDUSTRIAS MANUFACTURERA RODRIGUEZ, S.A. DE C.V.
65	INDUSTRIAS MELISA S.A DE C.V.
66	INDUSTRIAS MERLET, S. A. DE C. V.
67	INDUSTRIAS ORION, S. A. DE C. V.
68	INDUSTRIAS TABONY, S.A. DE C.V.
69	INDUSTRIAS USAL, S. A. DE C. V.
70	INMOBILIARIA APOPA, S.A. DE C.V.
71	INTEGRA TEXTILES S.A DE C.V
72	INTER TRADE, S.A. DE C.V.
73	INTERMARK EL SALVADOR S.A. DE C.V.
74	INTRADESA, S. A. DE C. V.
75	INTRATEXT DE EL SALVADOR, S.A DE CV
76	INVERSIONES BONAVENTURE, LTDA. DE C.V.
77	JACABI, S. A. DE C. V.
78	JANET'S FASHION, S. A. DE C. V.
79	JOSE GUILLERMO CANJURA MELENDEZ

80	KONFFETTY, S. A. DE C. V.
81	LENCERIA EXPORT, S. A. DE C. V.
82	LENOR INDUSTRIES, S. A. DE C. V.
83	LIBERTY TECHNOLOGIES, S.A. DE C.V.
84	LOOFAH PRODUCTS, S.A. DE C.V.
85	LOPEZ HERMANOS, S.A. DE C.V.
86	LOS CAPELLANES, S.A. DE C.V.
87	MANUFACTURAS DELTA, S.A. DE C.V.
88	MARIA ISABEL ALONSO ROCHI DE VIDRI
89	MATEX EXPORTACIONES, S. A. DE C. V.
90	MEGATEX, S. A. DE C. V. (DA SAN, S.A DE C.V.) (ver Nota 2)
91	MILLENNIUM MANUFACTURING, S.A. DE C.V.
92	MONELCA INDUSTRIAL, S.A. DE C.V.
93	MOTECHI, S.A. DE C.V.
94	NEGOCIOS DIVERSIFICADOS, S. A. DE C.V
95	OSWEGO GROUP CENTROAMERICA S.A. DE C.V
96	PAHNAS, S.A. DE C.V.
97	PARKDALE MILLS EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
98	PARTEX APPAREL INTERNATIONAL LTDA DE C.V
99	PARTS-ZONE, S.A. DE C.V.
100	PETTENATI CENTRO AMERICA, S.A. DE C.V.
101	PETUNIA S.A. DE C.V.
102	PICACHO, S. A. DE C. V.
103	PLASTICOS INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.
104	PLASTIGLAS DE EL SALVADOR, S. A. DE C.V
105	PROTEJIDOS, S.A. DE C.V.
106	PULSAR GROUP, S.A DE C.V.
107	R & M, S.A. DE C.V.
108	R.C. SMITH, S.A. DE C.V.
109	RECICLAJE TEXTIL S.A. DE C.V.
110	REGINALDO RAFAEL VILLAFUERTE HELENA
111	REPRESENTACIONES L Y S, S.A. DE C.V
112	ROPA CONTRATOS INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.
113	SALVAPLASTIC INTERNACIONAL, S.A. DE C.V.
114	SANIMA, S.A. DE C.V.
115	SERVICIOS DE COSTURA PARA EXPORTACION, S.A DE C.V
116	SERVICIOS DE MAQUILA TEXTIL,S.A DE C.V
117	SERVICIOS DE MAQUILA, S. A DE C.V
118	SEWING TECHNOLOGIES, S. A. DE C. V
119	ST.JACK'S EXPORT CORP., S. A. DE C.V
120	SWISSTEX EL SALVADOR S.A. DE C.V.

121	TECHNO SCREEN, S. A. DE C. V.
122	TERMOEXPORT, S.A. DE C.V.
123	TEXLEE EL SALVADOR, LTDA DE C.V.
124	TEXTILES OPICO, S.A. DE C.V.
125	TEXTILES SALVADOREÑOS, S.A. DE C.V
126	TRAINTEX DE EL SALVADOR, S. A. DE C. V.
127	TRENDS MANUFACTURING, S.A. DE C.V.
128	TRITON APPAREL, S.A. DE C.V.
129	TUBERIAS, S. A. DE C.V.
130	UNIPROM, S.A. DE C.V.
131	UNIQUE, S.A. DE C.V.
132	VELASQUEZ SOTO, S. A. DE C. V.
133	VESTUARIO DE EXPORTACION SALVADOREÑO, S.A DE C.V
134	VIDALES LARRAÑAGA, S.A. DE C.V.
135	WINDOW FASHION, SA DE CV
136	BORDADOS DE EXPORTACION, S.A. DE C.V.

BIBLIOGRAFÍA

- ✚ Alvarado, César (2010) Análisis de la productividad y los costos laborales reales en El Salvador 1990 – 2009; Aspectos teóricos e implicaciones en la competitividad [En Línea], disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1050081367.pdf> [Accedido 31 de julio de 2015]

- ✚ Artana, D. (2005) “Gasto tributario: concepto y aspectos metodológicos para su estimación” [En línea] Disponible: <http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC87.pdf> [Accedido 14 de mayo de 2015].

- ✚ Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) (2000) “Encuentros nacionales de la empresa privada” [En línea] Disponible: http://www.anep.org.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=90 [Accedido 03 de mayo de 2015].

- ✚ Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) (2001) “Encuentros nacionales de la empresa privada” [En línea] Disponible: http://www.anep.org.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=85 [Accedido 03 de mayo de 2015].

- ✚ Banco Central de Reserva (2015) [En Línea], disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/jsincronoEstadisticas.php?mtx=731> [Accedido 31 de julio de 2015]

- ✚ Banco Central de Reserva (2015) [En Línea], disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/esp/> [Accedido 31 de julio de 2015]

- ✚ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2010) Metodología para medir el impacto fiscal de los gastos tributarios subnacionales en Colombia [En línea] Disponible:

<http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/35259025.pdf>

[Accedido 29 de abril de 2015].

- ✚ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013) Recaudar no basta, los impuestos como instrumento de desarrollo [En línea] Disponible: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/documentos%20adjuntos/Fiscal%20BID.pdf> [Accedido 29 de abril de 2015].
- ✚ Banco Mundial (2014) “Enterprise Surveys” [En línea] Disponible: <http://www.enterprisesurveys.org/pdf> [Accedido 20 de julio de 2015].
- ✚ Banco Mundial (2015) “Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT)” [En Línea], disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?page=2> [Accedido 31 de julio de 2015]
- ✚ Barahona, O. M. (2014). Análisis de experiencias centroamericanas en incentivos a exportaciones e inversiones extranjeras, [En línea] El Salvador disponible en: http://www.competitividadelsalvador.org/attachments/article/149/Analisis%20experiencias%20CA_Dr.Morales_Dic2014.pdf
- ✚ Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (2011) Estudio sobre la evasión y la elusión fiscales en México [En línea] Disponible: http://www.google.com.sv/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww5.diputados.gob.mx%2Findex.php%2Fesl%2Fcontent%2Fdownload%2F18386%2F92637%2Ffile%2Fevasion%2520y%2520elusion%2520fiscal-1.pdf&ei=ui1WVcujKpODgwSlrICYAQ&usg=AFQjCNEjIDers3HG5qnoJS7SbC_gqyW40Q&bvm=bv.93564037,d.eXY [Accedido 14 de mayo de 2015].
- ✚ Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2011) “Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios “[En línea] Disponible: <http://www.ciat.org/index.php/es/productos-y-servicios/publicaciones/manuales/1704->

manual-de-buenas-practicas-en-la-medicion-de-los-gastos-tributarios.html [Accedido 29 de abril de 2015].

- ✚ Climascopio (2014) “El Salvador” [En línea] Disponible: <http://global-climatescope.org/es/pais/el-salvador/#/details> [Accedido 18 de julio de 2015].
- ✚ CÓDIGO TRIBUTARIO, ver 230, D.O. No 241, tomo 349, del 22 de diciembre de 2000
- ✚ Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2006) “Retos de la política fiscal en Centroamérica” [En línea] Disponible: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4975/S0600691_es.pdf?sequence=1 [Accedido 29 de abril de 2015].
- ✚ Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2007) Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe [En línea] Disponible: <http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/1/29021/lcg2667e.pdf> [Accedido 29 de abril de 2015].
- ✚ Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2009) Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina [En línea] Disponible: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/35732/serie_md_77.pdf [Accedido 29 de abril de 2015].
- ✚ Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Las Naciones Unidas (2007) “Turismo y condiciones sociales en Centroamérica: Las experiencias en Costa Rica y Nicaragua” [En línea] Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/28854/l779.pdf> [Accedido 31 de Julio de 2015]
- ✚ Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo (2010) Análisis de la política de inversión , El Salvador [En línea] El Salvador, Disponible: http://unctad.org/es/docs/diaepcb200920_sp.pdf

- ✚ Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR) (2011) “Memoria de labores 2011-2012” [En línea] El Salvador, Disponible: http://www.corsatur.gob.sv/index.php?option=com_docestandar&view=docestandar&categoria=7&showview=0&Itemid=197 [Accedido 20 de julio de 2015].

- ✚ Corte Suprema de Justicia de El Salvador (1998) “Ley de zonas francas industriales y de comercialización” en Leyes Económicas. [En línea]. El Salvador, disponible en: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/Lgmateria.htm> [Accesado el día 01 de junio de 2015].

- ✚ Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2005) “Ley de turismo” en Leyes Económicas. [En línea]. El Salvador, disponible en: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/Lgmateria.htm> [Accesado el día 01 de junio de 2015].

- ✚ Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2007) “Ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad” en Leyes Económicas. [En línea]. El Salvador, disponible en: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/Lgmateria.htm> [Accesado el día 01 de junio de 2015].

- ✚ Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2007) “Ley de servicios internacionales” en Leyes Económicas. [En línea]. El Salvador, disponible en: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/Lgmateria.htm> [Accesado el día 01 de junio de 2015].

- ✚ Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2010) “Ley de turismo” en Leyes Económicas. [En línea]. El Salvador, disponible en: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/Lgmateria.htm> [Accesado el día 01 de junio de 2015].

- ✚ Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2013) “Ley de servicios internacionales” en Leyes Económicas. [En línea]. El Salvador, disponible en:

<http://www.jurisprudencia.gob.sv/Lgmateria.htm> [Accesado el día 01 de junio de 2015].

- ✚ Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2014) “Ley de impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios” en Leyes Tributarias. [En línea]. El Salvador, disponible en: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/Lgmateria.htm> [Accesado el día 01 de junio de 2015].
- ✚ Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2014) “Ley de impuesto sobre la renta” en Leyes Tributarias. [En línea]. El Salvador, disponible en: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/Lgmateria.htm> [Accesado el día 01 de junio de 2015].
- ✚ Ethos Fundación (2012). “Los Gastos fiscales como herramienta para el desarrollo económico” Documento de Fundación Ethos.
- ✚ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (2007) [En línea] El Salvador, FUSADES. Disponible en: http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/boletn_no._78_junio_2007_pdf.pdf
- ✚ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI (2007) La política fiscal en la encrucijada. El caso de América Central. [En línea] Disponible: http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/a80efa_lapoliticafiscalenlaencrucijadaicefi.pdf [Accedido 16 de mayo de 2015].
- ✚ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI (2015) “Política Fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas ”
- ✚ Jorrat, Michel (2009) Análisis del gasto tributario y propuestas de incentivos fiscales a la inversión y al empleo en Ecuador.
- ✚ Kraan, Dirk-Jan (2004), “Off-budget and tax expenditures” OECD Journal on Budgeting, Volume 1, Number 1, pp. 121-142.

- ✚ Klemm A., Van Parys S., (2009) Empirical evidence on the effects of tax incentives [En Línea] Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09136.pdf> [Accedido 31 de julio de 2015]

- ✚ LEY GENERAL TRIBUTARIA MUNICIPAL, ver D.O 242, tomo 313, del 21 de diciembre de 1991.

- ✚ Lynch R. (2004) Rethinking growth strategies economic policy institute. “How state and local taxes and services affect economic development” [Enlínea] Disponible: http://epi.3cdn.net/f82246f98a3e3421fd_o4m6iiklp.pdf [Accedido 29 de abril de 2015]

- ✚ Mann A., Burke R. (2002) El gasto tributario en América Latina [En línea] Disponible: http://www.minfin.gob.gt/archivos/pacto/2002/2002_2.pdf [Accedido 12 de mayo de 2015].

- ✚ Menéndez, A., (2010). “Derecho financiero y tributario” en Google Books. [En línea], 11ª. Edición, España, disponible en: <https://books.google.com/sv/books?id=1GXTJsU85qIC&pg=PA194&lpg=PA194&dq=exencion+tributaria&source=bl&ots=kaQqH4FU1a&sig=YP5U7X1uHCa7ackg2QzVsN2kyPY&hl=es&sa=X&ei=7SBSVZ39Kli2ogTHqIDoDg&ved=0CDcQ6AEwBDgU#v=onepage&q&f=false> [Accesado el día 05 de mayo de 2015].

- ✚ Menjívar, R. et. al. (1988), El Salvador: una historia sin lecciones. San José, FLACSO.

- ✚ Ministerio de Economía (MINEC) (2013) “Memoria de labores 2013-2014” [En línea] El Salvador, Disponible: http://minec.gob.sv/index.php?option=com_docestandar&view=docestandar&categoria=7&showview=0&Itemid=200 [Accedido 20 de julio de 2015].

- ✚ Ministerio de Hacienda (2014) “Estadísticas básicas sobre las Finanzas publicas 2014” [En línea] El Salvador, Disponible: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/Estadisticas-Fiscales/Estadisticas_Fiscales_12_Febrero_2015.pdf [Accedido 20 de julio de 2015].

- ✚ Ministerio de Hacienda, Reforma al Código Tributario. [En línea] Disponible: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/SO_Administracion_Tributaria/Leyes/Reformas_al_Codigo_Tributario.pdf [Accedido el 01 de junio de 2015].

- ✚ Ministerio de Trabajo El Salvador (2015) [En Línea], disponible en: http://www.mtps.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&catid=25:avisos-ciudadano&id=2133:tabla-salario-minimo-vigente-2015&Itemid=76 [Accedido 31 de julio de 2015]

- ✚ Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de la Dirección General de Inspección de Trabajo (2015) Gobierno Abierto [En Línea], disponible en: <http://infoutil.gobiernoabierto.gob.sv/companies> [Accedido 31 de julio de 2015]

- ✚ Morales. O (2014) “Análisis de experiencias centroamericanas en incentivos a exportaciones e inversiones extranjeras”

- ✚ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 1999) “Directrices aplicables en materia de precios de transferencia a empresas multinacionales y administración pública” [En línea] Disponible en: <http://www.preciosdetransferencia.cl/images/stories/pdf/directricesocdepreciosdetransferencia.pdf> [Accedido 31 de Julio de 2015]

- ✚ Organización de Mujeres Salvadoreñas (ORMUSA) (2008) “Empleo en la maquila a la baja” [En línea] El Salvador, Disponible: http://observatoriolaboral.ormusa.org/articulos/2008_02_Empleo_Maquila_Baja.pdf [Accedido 20 de julio de 2015].

- ✚ Organización Mujeres por la Paz (2015) [En Línea], disponible en: <http://observatoriolaboral.ormusa.org/> [Accedido 31 de julio de 2015]

- ✚ Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE, 2007) “Modelo de convenio fiscal”, Instituto de Estudio Fiscales

- ✚ Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) 2012. “Proyectos de principios para mejorar la transparencia y la gobernanza de los incentivos fiscales a la inversión en los países en desarrollo” [En línea], Disponible: http://www.oecd.org/ctp/tax-global/4.1.LAC%20Transparency%20Principles_SPA.pdf

- ✚ Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) 2004. “BestPracticeGuidelines – Off Budget and TaxExpenditures”.

- ✚ Oxfam (2014) "Negocios entre amigos, porque la reforma fiscal todavía no quita el sueño a las empresas que evaden impuestos" [En línea] Disponible: <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp185-business-among-friends-corporate-tax-reform-120514-es.pdf>

- ✚ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005) Boletín mensual de la Oficina de Desarrollo Humano No. 20 [En línea] Disponible: http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=487 [Accedido 03 de mayo de 2015].

- ✚ Roca, Jerónimo (2010). Evaluación de la efectividad y eficiencia de beneficios tributarios, Documento de Debate del BID N°136.

- ✚ Segovia, A. (2005), “Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región.” San José, Costa Rica, Fundación Friedrich Ebbert.

- ✚ Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (2015) [En línea] El Salvador, Disponible: <http://www.siget.gob.sv/index.php/temas/tema-n/documentos/estadisticas> [Accedido 20 de julio de 2015].

- ✚ The Structural Adjustment Participatory Review International network (SAPRIN) (2002) The policy roots of economic crisis and poverty [En línea] Disponible: http://www.saprin.org/SAPRIN_Findings.pdf [Accedido 03 de mayo de 2015].

- ✚ Transparencia Fiscal de El Salvador (2007) “Ley de servicios internacionales” [En línea]. El Salvador, disponible en:http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC5825_Ley%20de%20servicios%20internacionales.pdf [Accesado el día 01 de junio de 2015].

- ✚ Transparencia Fiscal de El Salvador (2007) “Ley de turismo” [En línea]. El Salvador, disponible en: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC5826_Ley%20de%20turismo.pdf [Accesado el día 01 de junio de 2015].

- ✚ Villela L, Lemgruber A., Jorratt M. (2009) Gastos tributarios: La reforma pendiente [En línea] Disponible: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/luiz_villela_gtlareformapendiente.pdf [Accedido 12 de mayo de 2015].