

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”**



**GASTO TRIBUTARIO Y PRESUPUESTARIO
PARA EL FOMENTO DEL SECTOR EXPORTADOR SALVADOREÑO**

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

PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO (A) EN ECONOMÍA

PRESENTADO POR:

MÓNICA MARÍA CERRITOS ASCENCIO
SAÚL RODRIGO ALEJANDRO DÍAZ ORTÍZ
JESSICA GUADALUPE ESTRADA REGALADO
MARÍA ELENA SOLÓRZANO ARÉVALO

ANTIGUO CUSCATLÁN, OCTUBRE 2009

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”

RECTOR

JOSÉ MARÍA TOJEIRA PELAYO, S.J.

SECRETARIO GENERAL

RENÉ ALBERTO ZELAYA

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

JOSÉ ANTONIO MEJÍA HERRERA

DIRECTOR DEL TRABAJO

ROBERTO ABRAHAM GÓCHEZ SEVILLA

SEGUNDA LECTORA

MELISSA SALGADO

AGRADECIMIENTOS

Dedicado a Dios y a todas aquellas personas que han contribuido a mi formación personal y profesional, quiénes con sus consejos, vivencias, comprensión, amor... me han ayudado a culminar esta etapa de mi vida. ¡A todos, gracias!

Mónica María Cerritos Ascencio

A mis amadas madres: Arely y Carolina; mi padre: Manuel; mis hermanos. Gracias a todos ellos por convertirme en lo que soy como persona y como profesional.

Saúl Rodrigo Alejandro Díaz Ortiz

A Dios Todopoderoso por ser mi fuente de inspiración y por todas las bendiciones recibidas. A mis padres por su amor incondicional; a mis hermanos, hermana y amigos por su confianza y compañía. ¡Muchas Gracias!

Jessica Guadalupe Estrada Regalado

A Dios por todas sus bendiciones. A papá y mamá por su apoyo, confianza y cariño incondicional. A mis hermanos, hermana y amigos por su ayuda en todo momento. Mil gracias por todo.

María Elena Solórzano Arévalo

ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	I	
CAPÍTULO I		
ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE EL GASTO PÚBLICO ORIENTADO AL FOMENTO DEL SECTOR EXPORTADOR SALVADOREÑO		1
1. 1 Gasto tributario y gasto presupuestario	1	
1.1.1 <i>Objetivos del gasto tributario y gasto presupuestario</i>	4	
1.1.2 <i>Efecto esperado del gasto tributario y presupuestario sobre la oferta exportable</i>	5	
1.1.3 <i>Metodologías generales de estimación del gasto tributario</i>	7	
1.2. Clasificación de las Políticas de Promoción a las Exportaciones.....	8	
CAPÍTULO II		
ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES EN EL SALVADOR		10
2.1 Antecedentes.....	10	
2.2 Esquema de Fomento a las Exportaciones en El Salvador. Período 1989-2008.	12	
2.2.1 <i>Marco Legal en el Fomento de las Exportaciones en El Salvador.</i>	12	
2.2.2 <i>Medidas institucionales realizadas para el apoyo al sector exportador.</i>	15	
2.3 Tipología de los incentivos hacia el sector exportador salvadoreño	21	
CAPÍTULO III		
ESTIMACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO Y PRESUPUESTARIO DEDICADOS AL FOMENTO DEL SECTOR EXPORTADOR SALVADOREÑO		24
3.1 Componentes del gasto tributario y presupuestario.	24	
3.1.1 <i>Gasto Tributario</i>	24	
3.1.2 <i>Gasto presupuestario</i>	28	
3.2 Panorama general del gasto orientado al fomento del sector exportador	34	
3.2.1 <i>Comportamiento y composición del gasto público de apoyo al sector exportador</i>	34	
3.2.2 <i>Importancia relativa del gasto público de apoyo al sector exportador.</i>	39	

CAPÍTULO IV

RELACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO Y PRESUPUESTARIO CON EL DESEMPEÑO DEL SECTOR

EXPORTADOR SALVADOREÑO	45
4.1 Relación entre el gasto público de apoyo al sector exportador con el crecimiento de las exportaciones	46
4.1.1 <i>Evolución comparativa de las exportaciones en El Salvador y el gasto público de apoyo al sector exportador</i>	46
4.1.2 <i>Coeficiente de correlación entre gasto público destinado al fomento de las exportaciones y el crecimiento de las mismas</i>	49
4.2 Relación entre el gasto público de apoyo al sector exportador con la diversificación de mercados y productos.....	51
4.2.1. <i>Evolución comparativa de la diversificación de las exportaciones salvadoreñas y el gasto público de apoyo al sector exportador</i>	52
4.2.2. <i>Coeficientes de correlación entre el gasto público destinado al fomento del sector exportador y la diversificación de las exportaciones</i>	55
4.3 Relación entre el gasto público de apoyo al sector exportador con la generación de empleos	57
4.3.1 <i>Evolución comparativa del empleo generado por el sector exportador salvadoreño y el gasto público de apoyo a dicho sector</i>	58
4.3.2 <i>Coeficientes de correlación entre el gasto público destinado al fomento del sector exportador y la generación de empleos en dicho sector</i>	63
4.3.3 <i>Coeficiente de correlación entre la ratio gasto tributario de apoyo al subsector maquila/ingresos tributarios y los CLUR en dicho sector</i>	66
CONCLUSIONES	69
GLOSARIO.....	72
BIBLIOGRAFÍA.....	73
ANEXOS.....	78

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro No. 1: Programas de fomento a las exportaciones impulsados por el MINEC	16
Cuadro No. 2: Recursos destinados a FOEX-FONDEPRO (1991-2008)	29
Cuadro No. 3: Gasto tributario y presupuestario de apoyo al sector exportador: participación de sus componentes	37
Cuadro No. 4: Algunos subsidios y gasto público de apoyo al sector exportador, como proporción del gasto público total (En porcentaje)	42
Cuadro No. 5: Relación gasto tributario al sector exportador con ingresos tributarios, período 1995-2008	43
Cuadro No. 6: Correlaciones entre el gasto público destinado al fomento del sector exportador y el monto de las exportaciones.....	50
Cuadro No. 7: Correlaciones entre el gasto público destinado al fomento del sector exportador y la diversificación de las exportaciones	56
Cuadro No. 8: Correlaciones entre el gasto público destinado al fomento del sector exportador y la generación de empleos en el mismo.	64

ÍNDICE DE GRÁFICOS/FIGURAS

Figura 1: Efectos de un subsidio en los mercados nacionales y de exportaciones	6
Gráfico No. 1: Gasto Tributario en ISR (1991-2008)	25
Gráfico No. 2: Gasto Tributario en IVA (1992-2008)	27
Gráfico No. 3: Gasto Tributario en Aranceles (1996-2006).....	28
Gráfico No. 4: Draw-Back (1995-2008).....	31
Gráfico No. 5: Cobertura del Draw-Back (en porcentajes).....	32
Gráfico No. 6: Programas del MINEC (1990-2008)	33
Gráfico No. 7: Gasto público de apoyo al sector exportador	35
Gráfico No. 8: Destinos del gasto tributario (sector maquila y no maquila)	38
Gráfico No. 9: Gasto público de apoyo al sector exportador, salud y educación, como proporción del PIB	40
Gráfico No. 10: Gasto público de apoyo al sector exportador, salud y educación, como proporción del gasto público total	41
Gráfico No. 11: Crecimiento de las exportaciones y gasto público de apoyo al sector exportador, a precios constantes	47
Gráfico No. 12: Exportaciones, Importaciones, Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real (ITCER) y Balanza Comercial.....	48
Gráfico No. 13: Correlación gasto público de apoyo al sector exportador y exportaciones	49
Gráfico No. 14: IHH de mercados y productos y gasto público destinado al sector exportador.....	53
Gráfico No. 15: Diversificación de las exportaciones a nivel de productos	54
Gráfico No. 16: IHH de productos por partidas superavitarias y deficitarias	54
Gráfico No. 17: Correlación gasto público de apoyo al sector exportador con IHH de mercados y de productos.....	57
Gráfico No. 18: Empleo generado en el sector exportador y el gasto público destinado a dicho sector	58
Gráfico No. 19: Empleo en el sector exportador (1991-2003)	59
Gráfico No. 20: Proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) en el sector exportador ..	61
Gráfico No. 21: Comportamiento del índice de productividad, índice de salarios medios reales y costos laborales unitarios reales de la maquila.....	63
Gráfico No. 23: Correlación gasto público de apoyo al sector exportador con empleos generados en dicho sector (1995-2006)	65
Gráfico No. 22: Correlación gasto tributario de apoyo al subsector maquila como proporción de los ingresos tributarios con los CLUR en dicho sector (1994-2003).....	66

ANEXOS Y APÉNDICES

Anexo 1: Resumen de leyes, derogadas o reformadas, vinculadas con el fomento a las exportaciones en El Salvador	78
Anexo 2: Resultados de la estimación del gasto tributario en ISR, 1991-2008 (Millones US\$).....	81
Anexo 3: Resultados de la estimación del gasto tributario en IVA del sector maquila, 1992-2008 (Millones de US\$)	82
Anexo 4: Resultados de la estimación del gasto tributario en IVA del sector no maquilero, 1992-2008 (Millones de US\$)	83
Anexo 5: Devolución del IVA a exportadores realizada por el Ministerio de Hacienda, 1992-2008 (Millones de US\$)	84
Anexo 6: Gasto tributario en IVA en el sector exportador salvadoreño Período 1992-2008 (Millones de US\$).....	85
Anexo 7: Gasto tributario de los aranceles a la importación en el sector maquila. Período 1991-2008 → Método de estimación 1a (Millones de US\$).....	86
Anexo 8: Gasto tributario de los aranceles a la importación en el sector maquila. Período 1991-2008 → Método de estimación 1b (Millones de US\$).....	87
Anexo 9: Gasto tributario de los aranceles a la importación en el sector maquila. Período 1996-2006 → Método de estimación 2 (Millones de US\$).....	88
Anexo 10: Análisis del Draw-Back. El Salvador 1995-2008.....	89
Anexo 11: Recursos destinados al Ministerio de Economía para el fomento al sector exportador, 1990-2008 (en US\$)	90
Anexo 12: Consolidado del Gasto Público de Apoyo al Sector Exportador. Período 1990-2008 (Millones de US\$ y porcentajes).....	91
Anexo 13: Valor de las Exportaciones, en millones de US\$. Período 1991-2008	92
Anexo 14: Empleo en el Sector Exportador, en número de personas. Período 1991-2006.....	93
Anexo 15: Correlación gasto tributario/presupuestario con exportaciones.....	94
Anexo 16: Correlación gasto tributario/presupuestario con IHH de productos normalizado	94
Anexo 17: Correlación gasto tributario/presupuestario con IHH de mercados normalizado	95
Anexo 18: Correlación gasto tributario/presupuestario con empleos generados en el sector exportador	95
Apéndice 1: Descripción de métodos de estimación utilizados.....	99
Apéndice 2: Índice Herfindahl-Hirschman (IHH).....	104
Apéndice 3: Costos Laborales Unitarios Reales (CLUR)	105

SIGLAS

BCR	Banco Central de Reserva
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones
CA	Centro América
CCIES	Cámara de Comercio e Industria de El Salvador
CENTREX	Centro de Trámites de Exportación
CEP	Centro de Estudios para Producción del Gobierno de Argentina
CIF	Cost, Insurance and Freight (Costo, Seguro y Flete)
CIIU	Clasificación Internacional Industrial Uniforme
CLUR	Costos Laborales Unitarios Reales
CODEXI	Comisión de Desarrollo de las Exportaciones e Inversiones
COEXPORT	Corporación de Exportadores de El Salvador
CONADEI	Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones e Inversión
CONAEXI	Comisión Nacional de Fomento a las Exportaciones e Inversiones
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
DIVAGRO	Programa de Diversificación Agrícola
EBE	Excedente Bruto de Explotación
EHPM	Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples
EXPORTA	Agencia de Promoción de Exportaciones de El Salvador
FIDEX	Fondo de Inversiones de Exportación
FOEX	Fomento a las Exportaciones
FONDEPRO	Fondo de Desarrollo Productivo
FOB	Free on Board (Libre a Bordo)
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

GE	Gasto en Educación
GPT	Gasto Público Total
GP	Gasto Presupuestario
GS	Gasto en Salud
GT	Gasto Tributario
GTMq	Gasto Tributario de Apoyo al Subsector Maquila
GX	Gasto Público de Apoyo al Sector Exportador
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDB-CTS	United Nations Integrated Database-Consolidated Database (Base de datos Integrada-Base de datos Consolidada de las Naciones Unidas)
IHH	Índice Herfindahl-Hirschman
IVA	Impuesto al Valor Agregado
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
ISR	Impuesto sobre la Renta
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
ITCER	Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real
MINEC	Ministerio de Economía
MIP	Matriz Insumo Producto
MIPYMES	Micros, Pequeñas y Medianas Empresas
OMC	Organización Mundial del Comercio
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PRIDEX	Programa de Inversiones y Diversificación de Inversiones
PROESA	Agencia de Promoción de Inversión de El Salvador

SA	Sistema Armonizado
SIMAFIR	Sistema de Información Macroeconómica y Financiera Regional
SPF	Sector Público Financiero
SPNF	Sector Público No Financiero
USAID	United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)
UN COMTRADE	United Nations Commodity Trade Statistics Database (Base de Datos Estadísticos de Naciones Unidas sobre el Comercio de Mercadería)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)
VA	Valor Agregado
WITS	World Integrated Trade Solution (Solución Integrada de Comercio Mundial)
X	Exportaciones
Yt	Ingresos Tributarios

INTRODUCCIÓN

A finales de la década de los ochenta, el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) llegaba a su fin. En 1989, el gobierno del presidente Alfredo Cristiani instauraba en El Salvador un nuevo modelo económico basado en las ideas planteadas por el Consenso de Washington, el cual propició que la economía salvadoreña se abriera hacia el exterior, teniendo grandes implicaciones en el desarrollo económico y social del país.

Importantes instituciones de pensamiento en el país, tales como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), demandaban luego de la finalización del modelo ISI un esquema de promoción a las exportaciones que eliminara el sesgo anti-exportador implantado - según su opinión- por el primero. Debido a estas demandas, el gobierno salvadoreño de la época creó en 1990 la Estrategia Nacional para el Desarrollo de las Exportaciones, la cual se planteó tres objetivos primordiales: Crear las fuentes de empleo necesarias para absorber a los nuevos ingresantes al mercado laboral, generar las divisas suficientes para superar el déficit de la balanza comercial y diversificar las exportaciones.

Esta política de fomento al sector exportador salvadoreño trajo consigo la creación de un marco legal e institucional, al cual se ha destinado una cantidad de recursos económicos clasificados en esta investigación como gasto tributario y presupuestario. El primer tipo de gasto hace alusión a las renunciaciones fiscales que el Estado realiza con el objetivo de fomentar al sector exportador y, el segundo tipo de gasto se refiere a los desembolsos en efectivo que se realizan con el mismo objetivo.

Debido a la crisis económica internacional y a la inestabilidad fiscal del país que se vive en la actualidad, se hace necesario determinar la magnitud del gasto público destinado al fomento del sector exportador, así como examinar la relación que pudiera existir entre ambas variables para poder validar dicho gasto público como una herramienta efectiva en el mejoramiento del desempeño del sector exportador.

En este sentido, la presente investigación busca responder ¿Cuál es la relación existente entre el gasto público destinado al sector exportador y el desempeño del mismo? Entendiendo como desempeño del sector exportador el comportamiento de los rubros relacionados con los objetivos planteados por la política de promoción a las exportaciones.

La hipótesis planteada para esta investigación es que el gasto público destinado al sector exportador no ha contribuido a mejorar el desempeño del mismo. Para verificar dicha hipótesis, la metodología propuesta se determina en base a dos objetivos: estimar el gasto público, tanto tributario como presupuestario, destinado al fomento del sector exportador y determinar la relación existente entre esos recursos y el desempeño de dicho sector. El primer objetivo se realizará, para el caso del gasto tributario, a través de la metodología *ex post* de los ingresos fiscales sacrificados y para el caso del gasto presupuestario, por medio de la información publicada por las distintas instituciones relacionadas con el fomento al sector exportador. El segundo objetivo se realizará mediante la utilización del coeficiente de correlación de Pearson y gráficos de dispersión.

La estructura del presente estudio está dividida en cuatro capítulos. El primero de ellos se enfoca en la elaboración de un marco teórico sobre aspectos relacionados con el gasto tributario, gasto presupuestario y los programas de fomento a las exportaciones. El segundo capítulo aborda una serie de antecedentes de la Estrategia Nacional para el Desarrollo de las Exportaciones en El Salvador y caracteriza el esquema de fomento a las exportaciones

aplicado en el país desde 1989 hasta la fecha. En el tercer capítulo se presentan los resultados de las estimaciones realizadas, tanto del gasto tributario como del presupuestario. El cuarto capítulo está dedicado a establecer la relación existente entre las estimaciones realizadas y el desempeño del sector exportador salvadoreño, mostrando también los hallazgos obtenidos. Finalmente se presentan las conclusiones derivadas de la investigación realizada.

CAPÍTULO I

ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE EL GASTO PÚBLICO ORIENTADO AL FOMENTO DEL SECTOR EXPORTADOR SALVADOREÑO

Este capítulo está dedicado a describir el esquema teórico que se utilizará a lo largo de esta investigación. Asimismo, pretende clarificar todos los instrumentos necesarios para evaluar la relación existente entre el gasto tributario y presupuestario otorgado al sector exportador salvadoreño con el desempeño del mismo.

El sector exportador posee un papel importante en la economía salvadoreña, es por ello que se han impulsado programas y se han otorgado diversos incentivos para su mejor desempeño. En el primer apartado, se desarrollan las principales definiciones referidas al gasto público, que se encuentran relacionadas con el trabajo de estimación y evaluación del gasto (presupuestario y tributario) concedido al sector exportador en El Salvador, mientras que, en un segundo apartado se aborda la clasificación de las políticas de promoción a las exportaciones.

1. 1 Gasto tributario y gasto presupuestario

Las políticas gubernamentales son y han sido un poderoso instrumento para el desarrollo de actividades exportadoras: de forma directa, por medio de la transferencia de recursos públicos; o indirecta a través de la aplicación de medidas para inducir la reasignación de los recursos de la economía (inversión) hacia éstas actividades. En particular, políticas públicas como las de ingresos y gastos pueden jugar un papel importante para el desarrollo de actividades exportadoras en una determinada nación, pero además las políticas comerciales y políticas implementadas por el Sector Público Financiero (SPF), como las crediticias y cambiarias, también pueden lograr dicho objetivo¹.

¹ Algunas políticas públicas que pueden tener un papel importante sobre el sector exportador son: Tratados de Libre Comercio, participación en Organizaciones Multilaterales que apoyen las actividades comerciales, depreciaciones del tipo de cambio, acceso a créditos blandos para incentivar la producción de exportación, etc.

En la presente investigación, se busca indagar sobre la relación entre las políticas de promoción al sector exportador con el desempeño del mismo, para lo cual es necesario precisar que se analizarán únicamente los recursos que el Sector Público No Financiero (SPNF) destina para el fomento de actividades exportadoras. A estos recursos, a lo largo del trabajo, se les denominará *gasto público de apoyo al sector exportador*.

Dentro de las medidas orientadas al fomento de las exportaciones se pueden encontrar diversos tipos de incentivos. En primer lugar, se tienen incentivos fiscales existen gastos consistentes en desembolsos de recursos, ya sean financieros o en especie, orientados al fomento de las actividades exportadoras, los cuales se presentan en los presupuestos gubernamentales (gobierno central, municipalidades e instituciones descentralizadas). Los ejemplos más claros de estos incentivos pueden ser desembolsos bajo la forma de subsidios a la exportación y la creación de instituciones o programas gubernamentales especializados que brinden apoyo al sector. Este primer tipo de gastos, constituye el llamado *gasto presupuestario*, el cual se detalla en las partidas de gastos de los presupuestos públicos, que en la gran mayoría de países suelen ser aprobados regularmente por los Congresos.

Además de los gastos mencionados anteriormente, se tienen incentivos fiscales que no son en rigor gastos que se coloquen en los presupuestos. Este segundo tipo de gastos son aquellos que "...reduciendo la carga tributaria que enfrentan las empresas, procuran modificar su comportamiento induciéndolas a invertir en determinados sectores..." (Barreix y Villela, 2003:65). En general, los incentivos fiscales más comunes aplicados al sector exportador son: las reducciones en la tasa del impuesto sobre la renta, exenciones de impuestos, reducciones particulares de aranceles a la importación de maquinaria, equipos e insumos intermedios, sistemas Draw-Backs en materia arancelaria, regímenes de depreciación acelerada, entre otros. (UNCTAD tomado de Barreix y Villela, 2003)

Por la necesidad de hacer comparables a los incentivos fiscales, mencionados anteriormente, con los gastos presupuestarios dirigidos a un sector en específico, el Ex Secretario Asistente para Política Fiscal del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, Stanley Surrey, planteó por primera vez en 1967 el término de *gastos tributarios*. Surrey afirmó que las exenciones y otros incentivos fiscales no formaban parte natural de la estructura impositiva, sino que eran gastos por parte del Estado realizados a través del sistema tributario en lugar de ser realizados por medio del presupuesto (Barreix y Villela, 2003).

Debido a la importancia que tiene el gasto tributario en la presente investigación, es necesario hacer énfasis en lo que teóricamente se entiende por este término. Según Artana (2005), el gasto tributario está formado por transferencias que el Estado realiza “a determinados grupos o sectores, pero en lugar de concretarlas por medio del gasto presupuestario, lo hace por medio de una reducción en la obligación tributaria del contribuyente...de allí que a este tipo de transferencias se las denomina gastos tributarios”.

Por tanto, gasto tributario es un término que está conformado por la renuncia o sacrificio de ingresos fiscales por parte del gobierno de un país, con el objetivo de fomentar, promocionar o desarrollar a un grupo de actores económicos o a un sector económico en particular. En este sentido, este tipo de gasto debe ser controlado de una manera especial para que pueda existir transparencia en su manejo. Además, debe ser cuantificado en todas sus expresiones, es decir, incluyendo cualquier reducción tributaria que concuerde con la anterior definición teórica.

La transparencia e identificación de los gastos tributarios permitirá a los gobiernos realizar el debido análisis y evaluación que este gasto está obligado a tener, fomentando de esta manera la correcta formulación de políticas públicas adecuadas a la realidad en que se vive.

Dejando claro la definición teórica de los gastos tributarios, Barreix, Roca y Villela (2005) mencionan que el análisis de dichos gastos debe partir de los elementos que cualquier tributo posee:

- a) Aspectos dentro de la estructura normativa del tributo: son los necesarios para la definición del impuesto.
- b) Aspectos especiales fuera de la estructura normativa del tributo: son los que buscan atender objetivos no tributarios del gobierno, es decir, del otorgamiento de beneficios fiscales.

Es preciso señalar que investigaciones hechas por autores como Barreix y Villela (2003), y Artana (2005), afirman que es difícil catalogar como gasto tributario a la devolución de impuestos indirectos pagados por los exportadores en su proceso de producción, debido a que la Organización Mundial del Comercio (OMC) pronuncia este tipo de acciones como un método para evitar la exportación de impuestos. No obstante, en la presente investigación se tomará en cuenta la devolución del IVA a los exportadores y la exención del Impuesto sobre la Renta a la maquila como parte del gasto tributario, debido a que, como afirma la teoría, se trata de una transferencia del Estado, que busca incentivar a un sector particular de la

economía (en este caso el sector exportador) basándose en la renuncia de ingresos tributarios respecto a lo aplicado al resto de sectores.

En este sentido, el análisis a realizar en la presente investigación tratará de cubrir las líneas relacionadas a la temática, estudiando el gasto público realizado en la promoción del sector exportador, incluyendo tanto los gastos tributarios como los gastos presupuestarios.

1.1.1 Objetivos del gasto tributario y gasto presupuestario

El gasto tributario se utiliza para alcanzar distintos objetivos gubernamentales, Mann y Burke (2002) identifican los siguientes:

- ▶ Crecimiento económico: influenciando el comportamiento de los agentes económicos.
- ▶ Equidad: tratando de aliviar la carga tributaria de algunos grupos de bajos ingresos y equilibrando de esta manera la “balanza fiscal”.
- ▶ Programática: asignando recursos a grupos determinados con el objetivo de alcanzar metas específicas del plan de desarrollo gubernamental.
- ▶ Administrativa: utilizando estas provisiones frente a una situación donde resulta difícil tributar a algunos grupos de contribuyentes.

Por el lado del gasto presupuestario, los objetivos difieren según la visión de desarrollo que cada país/gobierno posee; de esta manera, cada una de las instituciones encargadas de la Hacienda Pública, deberá establecer estos objetivos siguiendo los lineamientos que el plan de desarrollo nacional les demande.

En este caso, el Ministerio de Hacienda de El Salvador, en la Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano (2009), plantea que los objetivos dentro del gasto presupuestario serán dictados de acuerdo al momento que viva cada ejercicio fiscal. Sin embargo, de manera general, se persiguen cumplir con algunas prioridades nacionales:

- ▶ Conducción Administrativa
- ▶ Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana
- ▶ Desarrollo Social
- ▶ Apoyo al Desarrollo Económico
- ▶ Deuda Pública
- ▶ Obligaciones Generales del Estado
- ▶ Producción Empresarial Pública

1.1.2 Efecto esperado del gasto tributario y presupuestario sobre la oferta exportable

En el caso de los gastos tributarios de fomento al sector exportador, que toman la forma de exenciones, reducciones impositivas y/o devoluciones, se busca atraer nuevas inversiones y fortalecer las antiguas, tanto nacionales como extranjeras dentro del sector, para dinamizar su crecimiento y desarrollo, procurando el crecimiento económico en general.

Desde esta lógica, la aplicación de este gasto tributario al sector exportador, debería generar una mayor cantidad de impactos positivos dentro del crecimiento económico, los cuales superarían a los impactos negativos en la recaudación tributaria.

Sin embargo, en contraste con lo anterior, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI, 2005) afirma que los incentivos fiscales no garantizan la atracción de nuevas inversiones extranjeras y nacionales. Esto se debe a que los inversionistas basan sus decisiones en un conjunto de factores, en los cuales estos incentivos son únicamente una parte del conjunto y muchas veces la parte menos importante.

Para el caso del gasto presupuestario, sus efectos sobre el sector exportador dependerán del tipo de medida que se utilice. Uno de los gastos presupuestarios más conocidos es el subsidio a la exportación. Este es entendido como un “pago realizado a una empresa o individuo que vende un bien en el extranjero” (Krugman, 2001:204).

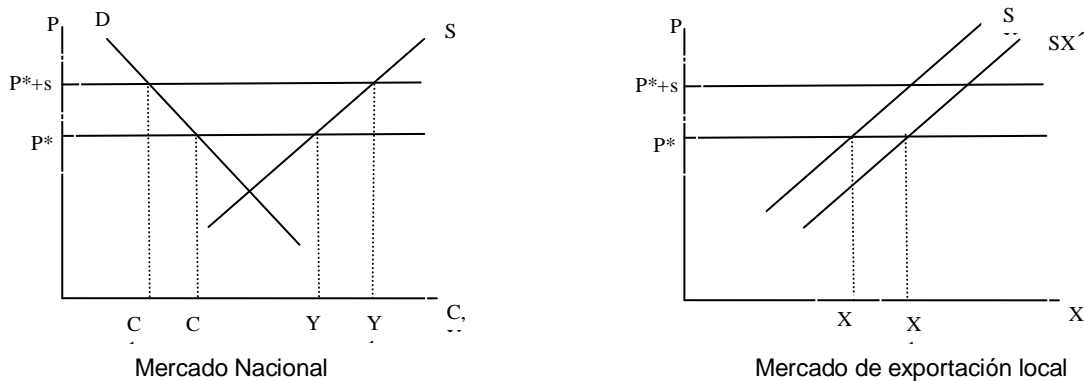
A continuación, se presenta una breve explicación para ilustrar la forma en que los manuales de economía internacional suelen representar el subsidio a la exportación y su efecto en un país pequeño, el cual se asume como tomador de precios.

Teóricamente, la aplicación de un subsidio a las exportaciones generará que aumenten las cantidades exportadas así como el precio interno del bien subsidiado, pero no afectará el precio internacional en un país pequeño, tal como puede apreciarse en la figura No. 1. Con el subsidio (s), las empresas al exportar recibirán el precio internacional más dicho subsidio (p^*+s), lo que incrementará el precio local, pues las empresas únicamente estarán dispuestas a vender localmente si reciben un precio interno similar al que reciben por exportar (p^*+s).

El aumento de precios internos provocará que en el mercado nacional la cantidad demandada disminuya (de C_0 a C_1) y la cantidad ofertada aumente (de Y_0 a Y_1), por el incremento de precios que reciben los exportadores. A consecuencia de lo anterior, la

diferencia entre las cantidades ofertadas y las demandadas, es decir, las unidades exportadas del bien subsidiado, aumentan de X_0 a X_1 , manteniendo el precio internacional (p^*), ya que por ser una economía pequeña no puede modificarlo. Esto último significa que la curva de oferta exportadora local, se debe desplazar hacia abajo y a la derecha en la misma cantidad del subsidio aplicado pasando de SX a SX' , como se puede observar en la figura siguiente.

Figura 1: Efectos de un subsidio en los mercados nacionales y de exportaciones²



Nota: D representa la demanda y S la oferta; Y son las cantidades ofrecidas y C son las cantidades demandadas; P^ es el precio internacional y P^*+s es el precio internacional con subsidio; X son cantidades exportadas; SX es la oferta exportable local.*

Fuente: Tomado de Feenstra (2004)

En economía internacional los efectos de un subsidio a la exportación en el bienestar de la sociedad suelen dividirse en tres grupos: consumidores, productores y Estado. En el mercado nacional, el aumento de precios genera un efecto negativo en los consumidores y uno positivo en los productores. Por otro lado, el Estado se ve perjudicado debido a que debe desembolsar dinero para pagar el subsidio. Al hacer el cálculo final se llega a que el resultado neto es una pérdida en el bienestar de la sociedad (Krugman, 2001).

De acuerdo con Chacholiades (1990:194), “un caso importante donde el subsidio a la exportación puede ser otorgado, es cuando la industria exportadora usa materia prima importada sujeta al pago de aranceles”. Este análisis es el que se sigue para justificar

² Bajo los supuestos: país pequeño, libre comercio, competencia perfecta.

medidas como el Draw-Back, en El Salvador, ya que con estos incentivos lo que se busca es compensar los altos costos de producción que se tienen en el país. Sin embargo, actualmente, con el rápido proceso de desgravación arancelaria, este tipo de incentivos dejan de tener validez bajo esta justificación, lo que le convierte en un subsidio aún más polémico.

1.1.3 Metodologías generales de estimación del gasto tributario

Mann y Burke (2002) consideran que resulta difícil estimar el gasto tributario debido al poco acceso a información estadística oficial y bases de datos confiables. A pesar de ello, plantean cuatro métodos de estimación: ingresos fiscales sacrificados, aumento neto del ingreso fiscal, desembolso equivalente y valor presente neto. A continuación se definen los dos métodos que, a juicio de los autores, son los más utilizados:

1.1.3.1 Método de los ingresos fiscales sacrificados

Esta metodología de estimación posee un carácter *ex post* respecto a la cuantificación de la pérdida de ingresos fiscales a través del gasto tributario.

Con los ingresos fiscales sacrificados se asume que el comportamiento de los actores económicos permanece constante sin importar si existe o no la exención o incentivo fiscal en cuestión. Otro supuesto es que no existe interrelación entre ninguno de los gastos tributarios aplicados.

Este método no puede ser utilizado con el propósito de calcular el aumento que tendrían los ingresos fiscales al eliminar las exenciones e incentivos tributarios, sino que debe ser usado únicamente para la cuantificación del gasto público que se realiza a través de exenciones del sistema tributario.

1.1.3.2 Método del aumento neto del ingreso

A diferencia del método anterior este posee un carácter *ex ante* en relación a la cuantificación del gasto tributario, incorporando el dinamismo del comportamiento de los agentes económicos y tomando en cuenta todas las interrelaciones posibles entre cada uno de los incentivos fiscales. Esta metodología intenta realizar un pronóstico sobre cuál sería el aumento en los ingresos fiscales en caso de la eliminación del gasto tributario.

Es importante mencionar que, para poder utilizar este método, es indispensable tener insumos de datos estadísticos sobre las exenciones fiscales otorgadas, es decir, para poder utilizar este método, se debe tener previamente a disposición la cuantificación realizada por el método de los ingresos fiscales sacrificados.

Debido a los objetivos de la presente investigación y a que no existe una cuantificación previa de los ingresos fiscales sacrificados en El Salvador, se utilizará el primer método para la estimación del gasto tributario destinado al sector exportador.

1.2. Clasificación de las Políticas de Promoción a las Exportaciones

La teoría convencional sobre este tema plantea la idea de que el proteccionismo afecta negativamente al sector exportador, de esta manera la promoción de exportaciones tiene su origen en la compensación de estos efectos negativos sobre la competitividad de las mismas en un país determinado (Artana, 1989).

Las políticas de promoción a las exportaciones no deben limitarse a la liberalización del comercio, simplificación de trámites aduanales y administrativos, y a la eliminación de otros obstáculos a la exportación e importación (Orellana Merlos tomado de Angel, 1996). Además, se debe contar con “un plan nacional claro, objetivos estratégicos a largo plazo, políticas macroeconómicas y sectoriales consistentes, y eficiente apoyo institucional del sector privado y público en todo el proceso” (Vanegas tomado de Angel, 1996:1).

De acuerdo con Arriagada Stuver (1992), las políticas de promoción a las exportaciones tienen interpretaciones muy distintas de acuerdo a la realidad propia de cada país. Con esto, el autor hace una clasificación de las distintas interpretaciones que estas políticas pueden tomar:

- a) *Neutralidad pura*: esta interpretación del fomento a las exportaciones se basa en equiparar las condiciones tanto para exportadores como para importadores. La intervención estatal en este tipo de acción es la menos intensa de todas y se basa en conseguir aranceles igual a cero, tipo de cambio de equilibrio, mercados financieros competitivos, entre otros.
- b) *Neutralidad ampliada*: busca eliminar totalmente el sesgo anti-exportador originado por el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). En esta

interpretación, la intervención estatal es mayor debido a que el sector exportador es compensado, tanto por los impuestos pagados por insumos importados como por cualquier otra desventaja que este sector enfrente en el mercado interno, y que le impida competir de la mejor manera en el mercado externo.

- c) *Ultra promoción de exportaciones*: busca sustituir el sesgo anti-exportador por uno pro-exportador, favoreciendo a las exportaciones sobre cualquier otro mercado.

En resumen, un instrumento muy poderoso en el desarrollo de las actividades exportadoras es y ha sido la política pública implementada por los gobiernos de turno, principalmente, por medio de la asignación de recursos (financieros o en especie) y de beneficios fiscales.

Al total de recursos que el SPNF destina al fomento de la actividad exportadora en el país, se le denomina *gasto público de apoyo al sector exportador*. Los aspectos teóricos desarrollados en este capítulo permiten desagregar dicho gasto en *gasto tributario y presupuestario*. El primero hace referencia a la renuncia o sacrificio de ingresos públicos provenientes de la recaudación tributaria, con el objetivo de fomentar al sector exportador. El segundo término se refiere a la asignación presupuestaria (gobierno central, municipalidades y/o instituciones descentralizadas) orientada al fomento del mismo sector.

Teóricamente, la justificación que se le da al gasto tributario y presupuestario viene dada por el hecho que con el primero se busca atraer inversión extranjera y nacional, mientras que con el segundo (bajo la forma de subsidios a la exportación) se logra incrementar la oferta exportable del país.

De manera general, se puede decir que las políticas públicas para la promoción de las exportaciones no deben limitarse a aspectos como la liberalización comercial, sino más bien deben estar acorde a una estrategia nacional de largo plazo, con otro tipo de políticas económicas que sean consistentes y efectivas para lograr los objetivos planteados.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES EN EL SALVADOR

En este capítulo se destacan las circunstancias o acontecimientos que antecedieron al modelo basado en las exportaciones, impulsado en El Salvador a partir de 1989. Además de esto, se realiza una reseña del marco legal e institucional, creado por el gobierno salvadoreño, con el objetivo de fomentar al sector exportador en el nuevo modelo económico (neoliberal).

2.1 Antecedentes

El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) fue el esquema utilizado en el país para impulsar el desarrollo económico durante la década de los 60's, 70's y gran parte de los 80's. Según Krugman (2001:264), este modelo se basó en “desarrollar industrias orientadas hacia el mercado nacional, mediante el uso de restricciones al comercio”. Siguiendo el análisis del autor, los incentivos a la industria nacional a través de obstáculos a las importaciones, sustraían recursos de los sectores exportadores reales o potenciales. Por tanto, el apoyo a la sustitución de importaciones implicaba propiciar la disminución de incentivos para el crecimiento de las exportaciones.

En 1989, algunos centros de pensamiento influyentes del país, como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), sostuvieron que el modelo ISI tuvo como resultado un sesgo anti-exportador, planteando como necesaria la implementación de políticas de fomento a las exportaciones y la generación de la apertura comercial requerida para superar el proteccionismo utilizado anteriormente. En este sentido, FUSADES (2002:3), planteaba que el modelo ISI “impuso un fuerte sesgo anti-exportador, sobre todo con respecto a las ventas fuera de la región centroamericana, con aranceles altos para algunas materias primas y bienes intermedios producidos en la región, lo que encareció los procesos productivos de un aparato industrial que tenía un alto componente de insumos y bienes de capital importados”. Según FUSADES, dicho sesgo anti-exportador del esquema

ISI podía disminuirse en el país mediante las reformas y políticas que fomentaran las actividades de exportación.

Según COEXPORT (1992:2), el concepto de sesgo anti-exportador “se utiliza únicamente para designar los casos en que, dadas ciertas condiciones en una economía nacional, los costos de exportación son tan altos que no permiten la competencia en el mercado internacional”.

Lo anterior significa que únicamente puede hablarse de sesgo anti-exportador cuando los costos de exportación son elevados debido a deficiencias administrativas y de infraestructura pública, así como por incentivos otorgados por los gobiernos. Cuando se trata de ineficiencias internas relacionadas con la función de producción, el nivel tecnológico y el proceso de producción, utilizados por la industria exportadora nacional, no puede hacerse referencia a un sesgo anti exportador. Con esto último se enfatiza, que cuando no exista un sesgo de este tipo, las políticas de apoyo a las exportaciones fomentarían las ineficiencias internas de dicho sector (COEXPORT, 1992).

Determinar si existió o no un verdadero sesgo anti exportador en El Salvador, generado por el modelo ISI (con todas las condiciones teóricas mencionadas), excede los objetivos de la presente investigación⁵. Sin embargo, a partir de ese diagnóstico, FUSADES recomendó a mediados de la década de los 80's la necesidad de adoptar un nuevo modelo que planteara “un sistema económico que fuera eficiente, generador de recursos, que pudiera satisfacer las necesidades básicas de la sociedad” (FUSADES, 1985 tomado de FUSADES, 2007:1).

Siguiendo la misma línea de pensamiento, dicha institución planteó que este nuevo modelo sería capaz de generar un crecimiento económico sostenido en el largo plazo, aumentaría la capacidad exportable y generaría empleos a través de la diversificación.

Este planteamiento fue bien recibido por el gobierno del ex-presidente Alfredo Cristiani, quién aprobó, en 1990, la “Estrategia Nacional para el Desarrollo de las Exportaciones”. Dicha

⁵ Algunos autores como Schenone (1988) y Artana (1989) han utilizado, dentro de la política comercial, una herramienta conocida como la protección efectiva para concluir que el modelo ISI generó un sesgo anti-exportador. Según Salvatore (1992:128), dicha herramienta se refiere a “la verdadera protección que una tasa arancelaria nominal le confiere a la industria que compite con las importaciones, es decir, es el arancel al valor agregado”.

estrategia planteaba dentro de sus lineamientos básicos que “el desarrollo de las exportaciones es el medio primordial para lograr la revitalización económica y crecimiento sostenido, base para el desarrollo económico y social en El Salvador” (Diario Oficial, 1991:5).

2.2 Esquema de Fomento a las Exportaciones en El Salvador. Período 1989-2008.

Este apartado contiene una breve descripción sobre la evolución del marco legal e institucional vigente de 1989 a 2008, vinculados con el fomento del sector exportador salvadoreño. Este aspecto será de gran ayuda para identificar los diferentes tipos de gasto tributario y presupuestario que aplica el SPNF en El Salvador para fomentar el sector exportador, con el objetivo de su posterior cuantificación.

Es preciso señalar que el esquema legal e institucional fue diseñado para cumplir con los objetivos planteados en la estrategia de promoción a las exportaciones, mencionada anteriormente. Los objetivos son los siguientes (COEXPORT, 1992:1):

- Contribuir en forma importante a crear las fuentes de empleo necesarias para absorber tanto a los ingresantes a la fuerza laboral como para reducir la tasa de desempleo actual.
- Generar suficientes divisas para superar el déficit en la balanza comercial y financiar el aumento en las importaciones requerido para impulsar el desarrollo económico y social.
- Diversificar las exportaciones para mejorar la estabilidad económica

2.2.1. Marco Legal en el Fomento de las Exportaciones en El Salvador.

A partir de 1970, en El Salvador, se comenzaron a formular leyes para el fomento de las exportaciones. La primera de ellas se emitió en dicho año bajo el nombre de “Ley de Fomento de Exportaciones”; la segunda y tercera ley se emitieron en 1974 y 1986, respectivamente⁶.

Posteriormente, fueron emitidas la “Ley de Reactivación de las Exportaciones” y la “Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales”, ambas en el año de 1990. La primera con reforma en 1998 y la segunda derogada, en el mismo año, por la “Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización”. En 1992, fue promulgada la “Ley de Impuesto a la

⁶ Ver anexo “El Salvador: Cuadro resumen de Leyes, derogadas o reformadas, vinculadas con el fomento a las exportaciones”.

Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios”, con la cual se sustituyó al impuesto de timbres. Los aspectos relevantes vinculados a las leyes mencionadas anteriormente, son presentados a continuación.

2.2.1.1 Ley de Reactivación de las Exportaciones de 1990.

Esta Ley se planteó el objetivo de incentivar la exportación de bienes y servicios, fuera del área centroamericana, para ayudar a las empresas exportadoras a eliminar el sesgo anti-exportador generado por la estructura de protección a la industria de sustitución de importaciones.

Además, dicha Ley está facultada para conceder beneficios a las personas naturales o jurídicas (nacionales o extranjeras) que se dediquen a la actividad exportadora fuera de Centro América. Quedan fuera de los beneficios de ésta, las personas que se dediquen a exportaciones de productos minerales (metálicos y no metálicos) y productos tradicionales (café, azúcar y algodón). Sin embargo, el café y el azúcar gozarán de los beneficios siempre y cuando incorporen como mínimo un 30% del valor agregado nacional.

Dentro de los beneficios otorgados a las empresas exportadoras salvadoreñas está la devolución del 6% del valor FOB de las exportaciones no tradicionales, fuera de la región centroamericana. Una característica de este beneficio es que no es gravable para efectos del impuesto sobre la renta. Dicha devolución también se aplica a empresas dedicadas a la industria manufacturera (ensamble o maquila) sobre el monto del valor agregado de origen nacional.

2.2.1.2 Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización de 1998.

Con esta Ley se busca regular el funcionamiento de las Zonas Francas y los Depósitos para Perfeccionamiento Activo, así como los beneficios y responsabilidades de los representantes de empresas que desarrollen, administren o hagan uso de las mismas.

Un aspecto importante a mencionar de esta ley es que para poder gozar de sus beneficios, las empresas (nacionales o extranjeras) ubicadas dentro de las zonas francas, que se dedican al ensamble o maquila, deben renunciar a los derechos concedidos por la Ley de Reactivación de Exportaciones.

En general, las empresas adscritas a esta Ley gozan de los siguientes incentivos fiscales:

- ▶ Exención total del impuesto sobre la renta.
- ▶ Exención total de impuestos municipales sobre el activo y patrimonio de la empresa.
- ▶ Exención total del impuesto sobre la Transferencia de Bienes Raíces.
- ▶ Libre internación de maquinaria, equipo, herramientas, materias primas y enseres necesarios para la ejecución de la actividad incentivada.

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

En la presente Ley se toman en consideración las exportaciones a las transferencias de bienes muebles corporales destinadas al uso y consumo en el exterior, así como las prestaciones de servicios realizadas en el país.

El beneficio de esta Ley para el sector exportador salvadoreño es que sus exportaciones estarán afectadas por una tasa del cero por ciento. Además, dicho sector tiene la capacidad de deducir de su débito fiscal, originado por las operaciones gravadas con el impuesto, el crédito fiscal generado al adquirir los bienes y al utilizar los servicios necesarios para realizar la actividad exportadora.

Un insumo importante a esclarecer dentro de esta Ley, y que además será fundamental para las estimaciones posteriores, es el tratamiento que se le da al IVA en el subsector de la maquila (empresas dedicadas al ensamble o maquila, que operan al interior de las Zonas Francas). Por ley está establecido lo siguiente:

- No pagarán IVA (ni arancel) por la compra de materia prima desde el exterior que será utilizada para la realización de sus actividades, es decir, no pagan IVA por sus importaciones.
- No pagarán IVA (ni arancel) por su producción exportable.
- Cuando utilizan insumos locales para su producción, éstos se facturan a una tasa cero.
- Si venden parte de la producción en el mercado nacional, dichas empresas deberán pagar IVA (y arancel) por internar la producción.

2.2.2 Medidas institucionales realizadas para el apoyo al sector exportador

El marco institucional creado para apoyar al sector exportador salvadoreño se convierte en el segundo componente del esquema de fomento al sector. De modo que se presenta una breve descripción de las instituciones de carácter público, privado y mixto, establecidas en el país durante el período 1989-2008. Si bien no todas las instituciones que se describen a continuación están vigentes en la actualidad, se han considerado dentro del esquema mencionado debido al importante papel que desempeñaron en su momento.

2.2.2.1 Sector Público

Dentro de las entidades públicas relacionadas con el fomento de las exportaciones se encuentran: el Ministerio de Economía y sus Direcciones, el Banco Central de Reserva a través del Centro de Trámites de Exportaciones (CENTREX) y la Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CONADEI) a través de EXPORTA El Salvador.

a) Ministerio de Economía

Encargado de diseñar la política global de las exportaciones. Dentro de sus funciones relacionadas con la actividad exportadora tenemos:

- ▶ Formular y proponer la política del Gobierno en todo lo que se refiere a las relaciones comerciales del país con el extranjero.
- ▶ Promover el crecimiento de las exportaciones del país y el ordenamiento de las importaciones de bienes y servicios, de modo que respondan a las necesidades de la economía nacional y atiendan al bienestar de la mayoría del pueblo salvadoreño.
- ▶ Participar en la dirección y conducción de la política económica externa del país, en lo concerniente a relaciones comerciales con otros países y a la negociación de tratados, convenios y acuerdos comerciales.

En apoyo a las funciones mencionadas anteriormente existen diversas Direcciones, las cuales son dependencia de dicho Ministerio y sirven de apoyo y orientación a los exportadores.

Cuadro No. 1: Programas de fomento a las exportaciones impulsados por el MINEC

DIRECCIÓN	OBJETIVO	FUNCIONES
<p>Fomento a las Exportaciones FOEX</p>	<p>Fomentar el desarrollo de la productividad y de las exportaciones directas e indirectas, de origen salvadoreño, así como la calidad y asociatividad empresarial; la innovación tecnológica, la capacitación y la producción de estándares amigables con el medio ambiente; a través del cofinanciamiento no reembolsable de actividades elegibles por medio de un plan de negocios, principalmente de la micro, pequeña y mediana empresa.</p>	<p>Administrar el Fondo de Fomento a las Exportaciones.</p> <p>Identificar fuentes de financiamiento no reembolsables.</p> <p>Analizar y aprobar proyectos, iniciativas puntuales y/o planes de negocio para su cofinanciamiento no reembolsable.</p> <p>Dar seguimiento a la puesta en marcha de proyectos a los que se les concede cofinanciamiento.</p>
<p>Comercio e Inversión</p>	<p>Contribuir al desarrollo económico y social a través del apoyo al sector empresarial conducente a incrementar la producción de bienes y servicios, el mejoramiento de su productividad y competitividad en el mercado nacional e internacional; facilitando y apoyando el desarrollo de exportaciones e inversiones generadoras de empleo; todo ello bajo un esquema claro y transparente de acción que impida la existencia de barreras discrecionales a los agentes económicos y aseguren el apoyo efectivo a sus operaciones en el país.</p>	<p>Colaborar para mantener actualizado el marco legal, reglamentario, procedimental y tramital que rige el desarrollo del comercio nacional e internacional, y de las inversiones nacionales y extranjeras, de acuerdo con la normativa sobre comercio e inversión.</p> <p>Apoyar la ejecución de programas de promoción de exportaciones, principalmente aquellas orientadas a productos no tradicionales.</p> <p>Administrar transparente y eficientemente las disposiciones contenidas en las leyes de incentivos fiscales para el desarrollo de las exportaciones, las inversiones y el desarrollo y operación de zonas francas.</p>
<p>Política Comercial</p>	<p>Definir y desarrollar la política comercial del país, dar seguimiento e impulsar la integración económica centroamericana, fortalecer los flujos de comercio e inversión y el desarrollo de las negociaciones comerciales con terceros países y con organismos internacionales.</p>	<p>Compatibilizar la política comercial con el resto de políticas contenidas en los programas económicos y planes de desarrollo impulsados por el país.</p> <p>Coordinar y dar seguimiento a las negociaciones comerciales destinadas al establecimiento de acuerdos, convenios, tratados y otros instrumentos legales que mejoren las condiciones de acceso de las exportaciones salvadoreñas, así como la atracción de inversión y tecnología al país.</p>

Fuente: elaboración propia con base en información del MINEC.

Dentro de la Dirección de Fomento a las Exportaciones existe un fondo especial para fomentar el desarrollo de las mismas, denominado FOEX-FONDEPRO⁷. Este fondo fue creado en el año 2002 y se encarga de otorgar un cofinanciamiento no reembolsable a las Micros, Pequeñas y Medianas empresas (MIPYMES) que exportan o que tienen potencial para hacerlo y, que además no sobrepasan los US\$ 7 millones en ventas anuales.

El cofinanciamiento a estas empresas se otorga bajo 4 líneas de apoyo: Innovación y Tecnología; Calidad y Productividad; Asociatividad; y Desarrollo de Mercados. Las primeras tres líneas reciben un cofinanciamiento máximo de 70%, mientras que la cuarta línea recibe un máximo de 50%.

Las categorías para brindar dicho cofinanciamiento son:

- ▶ *Proyectos*: grupo de actividades encargadas de fomentar iniciativas empresariales acordes a cualquier línea de acción. Esta categoría consta de un aporte máximo de US\$25,000.00 cuando la solicitud es individual o asociativa.
- ▶ *Fast Track*: comprende una actividad específica orientada al fomento de iniciativas empresariales. Esta categoría posee un aporte máximo de US\$5,000.00 cuando la solicitud es individual y de US\$25,000.00 cuando es asociativa.

b) Banco Central de Reserva de El Salvador, BCR.

Con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N°.18 en el año 1989, el Centro de Trámites de Exportación (CENTREX) se convirtió en una dependencia del BCR y es establecida como una entidad autónoma. Sus principales funciones son las siguientes:

- ▶ Atender los trámites requeridos para las operaciones de exportación, con el objetivo de facilitar dichas operaciones y brindar apoyo institucional al sector exportador.
- ▶ Recopilar información sobre regulaciones, restricciones y prohibiciones relacionadas con la exportación de productos, con el fin de orientar e informar al usuario sobre las mismas.
- ▶ Dar seguimiento al sistema de tramitación para adecuarlo a las exigencias de la política de exportaciones.

⁷ El Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO) está dividido en dos partes: una de apoyos no reembolsables administrada por el Ministerio de Economía a través de su dirección FOEX y otra de financiamiento reembolsable administrada por el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI). A partir de este punto, al mencionar FOEX-FONDEPRO se referirá a la parte no reembolsable del Fondo.

c) Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones e Inversión, CONADEI.

Institución estatal creada en el año 2004, con el objeto de promover las exportaciones de bienes y servicios salvadoreños, a fin de contribuir a la generación de más y mejores oportunidades de empleo por medio del incremento de la inversión nacional y extranjera.

Para el eficiente cumplimiento de su objetivo, CONADEI está conformada por dos direcciones: EXPORTA El Salvador, encargada de la promoción de las exportaciones de bienes y servicios salvadoreños, y PROESA encargada de la promoción y accesibilidad de la inversión extranjera.

Por el carácter de la presente investigación, interesa la primera dirección: EXPORTA El Salvador que es reconocida como la agencia oficial de promoción de exportaciones de El Salvador, la cual facilita y promueve el acceso de las empresas a los servicios y mecanismos de apoyo tanto públicos como privados, que les permitan insertarse en los mercados internacionales, contribuyendo así a incrementar las exportaciones en el país.

2.2.2.2 Sector Privado

El sector privado cuenta con algunas instituciones que apoyan al sector exportador, dentro de éstas tenemos: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Corporación de Exportadores de El Salvador (COEXPORT) y la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CCIES).

a) Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES.

Esta entidad apoya la estrategia exportadora a través de diversos programas diseñados para tal fin. Como parte de estos tenemos: el Programa de Inversiones y Diversificación de Exportaciones (PRIDEX), el Programa de Diversificación Agrícola (DIVAGRO) y el Fondo de Inversiones de Exportación (FIDEX). Es importante señalar que en la actualidad DIVAGRO y FIDEX han dejado de operar, no obstante, se exponen de manera breve dado el apoyo brindado al sector exportador durante el período en cuestión.

Programa de Inversiones y Diversificación de Exportaciones, PRIDEX.

PRIDEX inició sus operaciones en el año de 1985 con el objetivo de generar empleos y divisas para el país, mediante el fomento de inversiones nacionales y/o extranjeras, y la exportación de productos no tradicionales del sector manufacturero.

En un primer momento su estrategia estaba orientada a la promoción del país hacia inversionistas extranjeros, mostrándolo como un lugar adecuado para instalar empresas dedicadas a la reexportación como ensamblaje y maquila. A finales de los noventa, se dio un cambio en la estrategia operacional de dicho programa, y pasó a enfocar sus esfuerzos en el desarrollo de un sector exportador nacional competitivo dentro del mercado internacional, es decir, un sector exportador capaz de generar nuevas fuentes de trabajo y atracción de divisas a través del fortalecimiento de la inversión nacional.

Programa de Diversificación Agrícola, DIVAGRO.

Creado en 1985, con el objetivo de promover la diversificación agrícola de productos no tradicionales para la exportación, para contribuir a la generación de divisas y empleos en el área rural de El Salvador.

En sus inicios DIVAGRO se encargaba de brindar apoyo técnico y financiero para el desarrollo de proyectos de diversificación agrícola. No obstante, hacia 1988, su trabajo se delimitó a la parte técnica. Por tanto, surgió el FIDEX para proveer la asistencia financiera a los proyectos del sector. En el año 2003, DIVAGRO finalizó sus operaciones dentro de FUSADES.

Fondo de Inversiones de Exportación, FIDEX.

Entidad financiera creada por FUSADES, con el objetivo fundamental de conceder préstamos a los beneficiarios de los programas fomentados por PRIDEX y DIVAGRO. En la actualidad, FIDEX ha sido absorbido por el programa PRIDEX.

b) Corporación de Exportadores de El Salvador, COEXPORT.

COEXPORT ha operado desde el año de 1973, con el fin de promover y fomentar la exportación de bienes y servicios mediante el establecimiento y ampliación de industrias destinadas a la exportación.

En los últimos años las funciones de COEXPORT se han delimitado, tanto a proporcionar información como a fomentar y apoyar a los exportadores en general. Además, funge como foro de discusión y análisis a propuestas de nuevas políticas encaminadas al mejoramiento del sector exportador salvadoreño.

c) Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, CCIES.

Asociación gremial que presta servicios a los comerciantes e industriales salvadoreños. Como parte del apoyo que la CCIES brinda al sector exportador se creó el Comité de Exportaciones, el cual se encarga de: estudiar la demanda extranjera de productos nacionales susceptibles de exportación, con el propósito de darla a conocer a personas naturales o jurídicas dedicadas a dicha actividad; estudiar la oferta exportable del país con el fin de ubicar los productos en el mercado internacional; realizar estudios a nivel de las gremiales del sector privado nacional, que sirvan para incentivarlo a la exportación de sus productos.

2.2.2.3 Mixtas

Otras instancias creadas para brindar apoyo al sector exportador son aquellas constituidas por representantes del sector público y privado. Dichas instancias no existen en la actualidad, pero han sido consideradas debido a que formaron parte importante del marco institucional del período en estudio. Han surgido por iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), quién ha sido la entidad financiera de las Comisiones en el marco del proyecto denominado “Estabilización y Recuperación Industrial⁸”.

a) Comisión de Desarrollo de las Exportaciones e Inversiones, CODEXI.

Vigente durante el período 1986-1990, durante sus primeros años de gestión, se encargó de fomentar la Ley de Promoción de Exportaciones de 1986 y la Ley de Garantía de Inversión Extranjera de 1988.

El propósito de dicha Comisión era facilitar la colaboración y armonización entre el gobierno y el sector privado, para formular una política nacional de exportación e inversión. Dentro de sus funciones estaban: servir de foro de discusión y análisis sobre temas vinculados con la promoción de inversiones y exportaciones; estimular la confianza del sector empresarial del país por medio de promoción y divulgación interna; proyectar una imagen favorable del país como destino de inversión a través de la proyección externa.

⁸ El propósito de dicho proyecto era “fomentar el crecimiento de los sectores de exportación de productos no tradicionales, que dé como resultado un incremento en los niveles de empleo, inversiones e ingresos de divisas” (Diario Oficial, 1991:4).

b) Comisión Nacional de Fomento de las Exportaciones e Inversiones, CONAEXI.

Operó durante 1990-1994 y fue la Comisión que sustituyó a CODEXI a raíz de la necesidad de contar con una institución capaz de dar seguimiento y dinamizar la implementación de una estrategia nacional de apoyo a las exportaciones e inversiones (Estrategia para el Desarrollo de las Exportaciones de El Salvador 1990-94⁹).

Se creó para coordinar e impulsar todas aquellas acciones necesarias para alcanzar las metas planteadas en la estrategia nacional que pretendía adoptar el gobierno, es decir, facilitar los esfuerzos orientados a incrementar las exportaciones, de acuerdo a lo planteado en dicha Estrategia. Además de promover políticas públicas en materia de crédito, cambiarias, fiscales, entre otras.

2.3 Tipología de los incentivos hacia el sector exportador salvadoreño

Previo a la presentación de los datos y estimaciones del gasto tributario y presupuestario que el SPNF de El Salvador destina al sector exportador, que será abordado en el capítulo posterior, se hace necesario especificar cuáles serán los incentivos o beneficios fiscales a considerar en dicha estimación.

La tipología descrita en este apartado se ha hecho con el fin de presentar aquellos incentivos o beneficios fiscales a estimar en la presente investigación, los cuales servirán para indagar su efecto sobre el desempeño del sector exportador. Para obtener los resultados se harán estimaciones propias con base en fuentes de datos diversas, o bien, se tomarán datos facilitados por entidades gubernamentales. No obstante, se excluyen de las estimaciones correspondientes al gasto tributario y presupuestario, los recursos financieros de las instituciones del sector privado y del sector público con carácter autónomo.

- *Gastos tributarios*
 - ▶ Orientados a la actividad no maquilera:
 - Como parte de las exenciones fiscales orientadas a fomentar las exportaciones de la industria no maquilera tenemos el Impuesto al Valor Agregado.

⁹ Consenso alcanzado entre el sector público y privado sobre qué es lo necesario a corto, mediano y largo plazo, para desarrollar e incrementar las exportaciones salvadoreñas. Teniendo como objetivos la generación de empleo y de divisas, estímulo a la inversión y diversificación de las exportaciones.

- ▶ Orientados a la actividad maquilera:
 - Dentro de esta categoría entran todas las exenciones fiscales orientadas al fomento de las exportaciones: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado y Aranceles de importación.
 - *Gastos presupuestarios:*
- ▶ Orientados al sector exportador en general:
 - FOEX-FONDEPRO debido a su carácter no reembolsable debe clasificarse como este tipo de gasto.
 - Los recursos económicos destinados, anualmente, al funcionamiento de EXPORTA y las direcciones del Ministerio de Economía encargadas de fomentar a las exportaciones.
- ▶ Orientados a la actividad no maquilera:
 - El reembolso de cierto porcentaje (6%) del valor FOB de las exportaciones de productos no tradicionales, realizadas fuera del área centroamericana, conocido como Draw-Back y estipulado en la Ley de Reactivación de las Exportaciones de 1990 (así como en su reforma de 1998).
- ▶ Orientados a la actividad maquilera:
 - El reembolso de cierto porcentaje (6%) del valor agregado de origen nacional de las exportaciones de empresas salvadoreñas, dedicadas a la industria manufacturera (ensamble o maquila). Debe considerarse que en caso de optar por éste beneficio no se podrá gozar de los beneficios otorgados por la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización.
 - Para efectos de la presente investigación no se tomará en cuenta la participación de la maquila, con su valor agregado nacional, dentro de las exportaciones subsidiables en concepto de Draw-Back, ya que se tomará como supuesto que las empresas maquileras ubicadas dentro de zonas francas, se apegarán a lo adscrito en la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización para así gozar de sus beneficios, aunque esto conlleve a la renuncia del reembolso del 6% sobre el valor de sus exportaciones (Draw-Back).

En síntesis, en el presente capítulo se realizó un esfuerzo por mostrar los principales acontecimientos que precedieron al modelo basado en la promoción de las exportaciones.

Así como, el marco legal e institucional salvadoreño con el cual se busca fomentar al sector exportador en el país.

El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) fue el esquema utilizado en el país durante casi tres décadas (desde los 60's hasta finales de los 80's) como propulsor del desarrollo económico, mediante la mejora de la industria orientada al mercado nacional y el uso de barreras comerciales. Sin embargo, con la implementación de dicho modelo, para algunas reconocidas instituciones (como FUSADES) se generó un sesgo anti-exportador, lo cual hizo necesario el cambio hacia el modelo basado en el fomento a las exportaciones.

Por su parte, el marco legal e institucional descrito en este capítulo fue diseñado con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos de la estrategia de promoción a las exportaciones, creada en el país en el año 1990. A grandes rasgos, en estos objetivos se planteaba la creación de fuentes de trabajo que absorbieran a los ingresantes de la fuerza laboral, la generación de divisas para superar el déficit comercial y la diversificación de las exportaciones salvadoreñas. Es importante tener presente estos elementos porque con base en ellos se medirá la relación existente entre el gasto de apoyo al sector exportador y el desempeño del mismo.

El esquema legal e institucional permitió establecer la tipología del gasto que el Estado realiza como apoyo al sector exportador salvadoreño, la cual quedó estructurada de la siguiente manera: el gasto tributario está conformado por las exenciones fiscales en concepto de IVA (maquila y no maquila), ISR y aranceles de importación (los últimos dos sólo para el sector maquila); y en el gasto presupuestario, se consideran los recursos del Estado orientados a los distintos programas e instituciones encargadas de fomentar la actividad exportadora (FOEX-FONDEPRO y programas del MINEC), así como los desembolsos en concepto de Draw-Back (no maquila).

Para la estimación del gasto tributario y presupuestario de fomento al sector exportador salvadoreño que se presenta en el capítulo posterior, se partirá de la tipología antes descrita.

CAPÍTULO III

ESTIMACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO Y PRESUPUESTARIO DEDICADOS AL FOMENTO DEL SECTOR EXPORTADOR SALVADOREÑO

El propósito de este capítulo es conocer cuáles son, en términos monetarios, los desembolsos que realiza el Estado como parte del gasto enfocado al fomento de la actividad exportadora y además identificar los fondos que se dejan de percibir dadas las exenciones e incentivos fiscales al sector exportador.

En la primera parte de este capítulo, se presentan los resultados de las estimaciones para cada uno de los componentes del gasto tributario y presupuestario al sector exportador. La segunda parte muestra un panorama general del gasto orientado al fomento de dicho sector, así como su importancia relativa en la economía nacional.

3.1 Componentes del gasto tributario y presupuestario.

El primer apartado de este capítulo comprende la presentación de los resultados de cada una de las estimaciones de los incentivos y beneficios fiscales (clasificados de acuerdo al tipo de gasto que representan), que componen la estrategia de promoción a las exportaciones en El Salvador.

3.1.1 Gasto Tributario

El gasto tributario es considerado como un sacrificio fiscal por los impuestos que se dejan de percibir al ser otorgados como incentivos al sector exportador. A continuación se presentan las estimaciones del Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y los aranceles a la importación en la maquila.

3.1.2.1 Impuesto sobre la Renta (ISR)

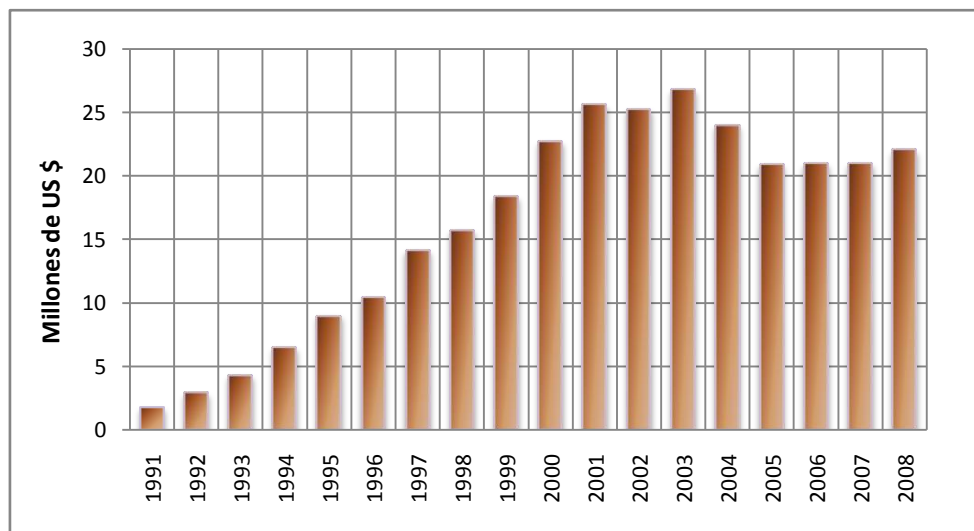
Para obtener un cálculo del ISR sacrificado con el objetivo de promover al sector de la maquila de exportación se buscó estimar, en primer lugar, un monto aproximado de las ganancias del sector. Al aplicar a ese monto, la tasa del 25% del impuesto sobre la renta que

le correspondería a las personas jurídicas, se obtienen los recursos fiscales a los que renuncia el gobierno debido a la exención de la renta que gozan las maquilas¹⁰.

Este incentivo fiscal otorgado exclusivamente a las empresas ubicadas en las Zonas Francas, las cuales se dedican principalmente a actividades de ensamble y maquila, ha tenido un comportamiento creciente en la mayor parte de los años comprendidos entre 1991-2008. Esto demuestra que el sacrificio fiscal que el país realiza (y por ende las ganancias de estas empresas), ha ido en aumento durante casi todo el período en estudio.

En el gráfico No. 1 se puede apreciar que, el gasto tributario en ISR ha tenido un crecimiento anual promedio de 19.47%, representando un monto anual promedio de US\$16.6 millones. Es importante señalar que a partir del 2003 se registra una caída en la tendencia creciente que llevaba este tipo de gasto destinado a la actividad maquiladora, lo cual se vio reflejado en una disminución de los montos estimados en concepto de exenciones al impuesto sobre la renta.

Gráfico No. 1: Gasto Tributario en ISR (1991-2008)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Matriz Insumo Producto de 1990 y Censo Económico de 2005

¹⁰ Hay que señalar que las renuncias fiscales del gobierno, a favor de la maquila, por concepto de renta fue el promedio de lo que se estimó utilizando dos métodos. Para conocer el procedimiento de estimación utilizado, ver Apéndice No.1. Los montos estimados se presentan en el Anexo No.2.

3.1.2.2 Impuesto al Valor Agregado (IVA)

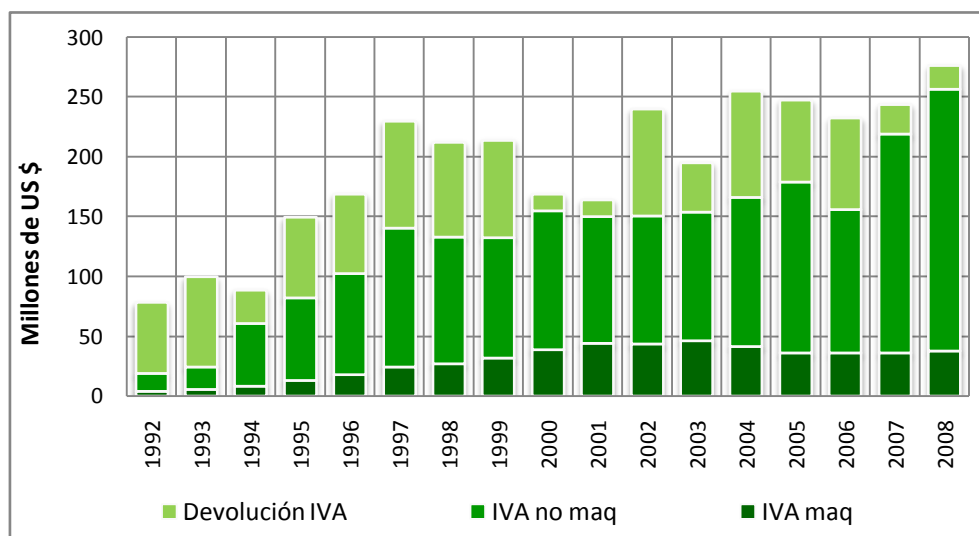
El IVA es el mayor aporte de ingresos tributarios, ya que representa más de la mitad de la recaudación total en el país en concepto de impuestos. Por tanto, la tasa 0% de IVA a las exportaciones en general y la exención de IVA a la maquila son el pilar fundamental del programa de desarrollo de las exportaciones, debido a la relevancia que este impuesto posee dentro del esquema tributario nacional.

Para profundizar en el comportamiento que tuvo el IVA durante el período en estudio, se estimó el gasto tributario en dicho impuesto. La renuncia del IVA en términos del apoyo a las exportaciones se ha calculado tomando como base los datos correspondientes a las exportaciones maquileras y no maquileras reflejadas en las estadísticas del BCR, y se ha considerado la tasa del 13% del IVA (en 1995 dicha tasa cambió de 10% a 13%)¹¹.

Para el caso de la maquila, la base imponible del IVA es igual a la diferencia entre las exportaciones con las importaciones y el consumo intermedio, esto equivale al valor agregado local de las exportaciones de la industria maquilera. A dicho valor agregado se le aplicó la tasa del IVA, para estimar los recursos correspondientes a dicho impuesto a los que renuncia el Estado a favor de la maquila. Siguiendo el mismo razonamiento, el sacrificio fiscal en IVA correspondiente a las exportaciones no maquileras se estima a partir del cálculo de su valor agregado. Para obtener el total del IVA no recaudado, al estimado del ingreso sacrificado en el sector maquila y no maquila se le adicionan los datos de la devolución del IVA, reflejados en los Informes de Gestión Financiera.

¹¹ Para más detalle sobre el método de estimación ver Apéndice No.1. Para resultados de las estimaciones de este incentivo ver Anexos 3-6.

Gráfico No. 2: Gasto Tributario en IVA (1992-2008)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva

Como puede observarse en el gráfico anterior, a lo largo del período, existe una clara tendencia al alza en la evolución del gasto tributario del IVA en el sector maquilero y no maquilero. Sin embargo, lo que el Estado deja de percibir en concepto de IVA ha sido mayor para el sector no maquilero, pasando de US\$ 15.01 millones a US\$ 218.73 millones durante el período. Mientras que para el sector maquilero su incremento en términos absolutos ha sido de US\$ 34.08 millones en el mismo período (de US\$ 3.72 a US\$ 37.80 millones), es decir, dicha tendencia alcista ha sido definida por el IVA del sector no maquilero.

Para completar la estructura del gasto tributario en IVA, tenemos que la devolución del IVA al sector exportador salvadoreño presenta una tendencia irregular a lo largo de los años estudiados. A pesar de esto, es importante señalar que el promedio anual de dicha devolución es de US\$ 57.84 millones. Para los años 2007 y 2008, la devolución de dicho impuesto ha estado muy por debajo del promedio, con montos equivalentes a US\$ 24.7 y US\$ 19.8 millones, respectivamente.

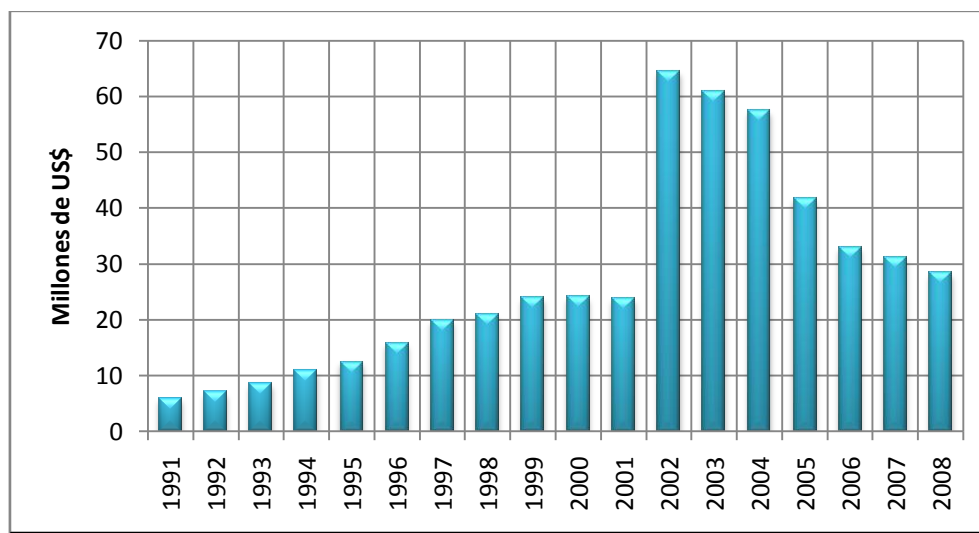
3.1.2.3 Aranceles a la importación en la maquila

El gasto tributario en concepto de aranceles a la importación en la maquila se calculó con base en los datos de la MIP y del BCR. Se estimó una tasa equivalente al cociente de aranceles entre importaciones no maquileras provenientes de fuera de Centro América, la cual posteriormente se aplicó al total de las importaciones maquileras para los años

correspondientes¹². Este estimado sería aproximadamente los recursos arancelarios que el Estado renuncia a favor del sector maquilero, al otorgarle una exención total de aranceles a sus importaciones.

Los datos sobre las estimaciones realizadas pueden observarse en el gráfico siguiente. El sacrificio fiscal en aranceles a la maquila ha pasado de US\$ 5.90 millones en 1991 a US\$ 28.37 millones en 2008 (con un máximo de US\$ 64.44 millones en el año 2002). Cabe señalar que a partir de 2002 dicho incentivo ha tenido un comportamiento decreciente, el cual se podría explicar por el proceso de desgravación arancelaria que conlleva la apertura comercial y los Tratados de Libre Comercio:

Gráfico No. 3: Gasto Tributario en Aranceles (1996-2006)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Matriz Insumo Producto (1990 y 2002) y Banco Central de Reserva

3.1.2 Gasto presupuestario

En El Salvador, el gasto orientado al fomento de las exportaciones, contemplado en el presupuesto elaborado cada año, presenta tres componentes que se detallan a continuación.

¹² Para más detalle sobre los métodos de estimación correspondientes a este incentivo ver Apéndice No.1. En los Anexos 7, 8 y 9 se presentan los montos estimados para los aranceles a la importación de maquila. Se utilizaron dos métodos de estimación, sin embargo, se adoptaron los resultados del método de estimación donde se presentan los niveles más bajos en aranceles, con una tendencia decreciente a partir del año 2002, lo cual coincide con el proceso de desgravación arancelaria impulsado a raíz de la apertura comercial y Tratados de Libre Comercio implementados en el país.

3.1.1.1 FOEX-FONDEPRO

Estos fondos forman parte de los recursos correspondientes al gasto presupuestario para el fomento del sector exportador y fueron obtenidos directamente de los datos publicados por la dirección de Fomento a las Exportaciones (FOEX).

Como se puede apreciar en el cuadro No.2, los fondos desembolsados para los proyectos y los Fast Tracks aprobados, han tenido una tendencia creciente desde el año 2002 hasta el 2008. Además, en términos absolutos, éstos han tenido un acelerado crecimiento, multiplicándose por más de 95 veces en los seis años que el FOEX-FONDEPRO tiene de existencia. No obstante, se observa que dichos fondos han sido muy modestos.

Cuadro No. 2: Recursos destinados a FOEX-FONDEPRO (1991-2008)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
FOEX-FONDEPRO (Millones de US\$)	0.01	0.14	0.50	0.22	0.29	0.84	1.39

Fuente: elaboración propia con base en datos de www.foex.gob.sv

Si se considera que el FOEX-FONDEPRO apoya a la innovación tecnológica y al mejoramiento de la productividad de las pequeñas y medianas empresas exportadoras, se esperaría que estos fondos tengan una asignación presupuestaria más representativa y por tanto un papel fundamental dentro del programa de promoción a las exportaciones en El Salvador. A esto hay que añadirle que este tipo de incentivos son los que la OMC promueve dentro de sus países miembros, al señalarlos como los perfectos sustitutos de las subvenciones a las exportaciones y de otras medidas prohibidas por dicha organización (Orellana, 2002).

3.1.1.2 DRAW-BACK

Este incentivo es otro de los componentes del gasto presupuestario. Los datos utilizados han sido proporcionados por el Ministerio de Hacienda¹³.

El Draw-Back actualmente ha generado mucha controversia a nivel local ya que, en el marco de los acuerdos de la OMC, es considerado como un subsidio al sector exportador, es por ello que los países tienen un plazo para su eliminación. El gobierno salvadoreño, al recibir su primera prórroga en el año 2005, se comprometió a sustituirlo en los próximos dos años. A

¹³ Para más detalle sobre los datos del Draw-Back, ver Anexo No.10.

pesar de ello, el sector exportador salvadoreño aún cuenta con el reintegro del 6% en concepto de Draw-Back, el cual vence a finales de 2009. Algunos de los socios comerciales de El Salvador, como República Dominicana, desaprueban dicha medida por considerarla como una práctica desleal al comercio entre las partes (Valiente y López, 2009).

Dentro de la polémica desatada por la prohibición al Draw-Back se debe mencionar que el gobierno de El Salvador, en el último informe al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC (2007), no reportó los montos destinados a incentivar la actividad exportadora en concepto de Draw-Back. Además, de acuerdo con un medio de prensa escrito nacional, en los archivos de la OMC no se encuentra ningún documento que respalde la prórroga para esta devolución hasta diciembre de 2009. El reporte más reciente especifica un último plazo para finales del 2006 (Valiente y Beloso, 2009).

Lo anterior ha generado un panorama incierto en cuanto a la posición a adoptar por las nuevas autoridades y demás involucrados en el tema. De modo que, los exportadores salvadoreños han solicitado, recientemente, una nueva prórroga de cuatro años más para que se les siga otorgando el Draw-Back, alegando que es el único incentivo con el que cuenta el sector y que es un mecanismo importante para compensar las distorsiones del mercado, generadas por los altos costos de producción. Por el lado del gobierno, el esquema aún está siendo analizado y como propuesta tentativa manifiestan una racionalización del mismo. Representantes de la empresa privada nacional, han manifestado que este beneficio debe ser retirado y/o sustituido por mecanismos alternos autorizados por dicha organización (Rivas, 2008). Esto es fundamental para explicar la importancia que tiene el estudio de éste incentivo en la actualidad. Debido a la coyuntura económica que atraviesa el país, es necesario conocer cuál ha sido su verdadera magnitud y nivel de eficiencia en la actividad exportadora, durante el período 1995-2008.

Es importante tomar en cuenta que el reembolso del 6% del valor FOB de las exportaciones de productos no tradicionales, realizadas fuera del área centroamericana, ha tenido un comportamiento creciente en la mayor parte del período en estudio.

En 1995, el total de exportaciones subsidiables¹⁴ fue de US\$ 270.2 millones, lo cual representa un 16.35% del total de exportaciones, mientras que para el año 2008 este monto

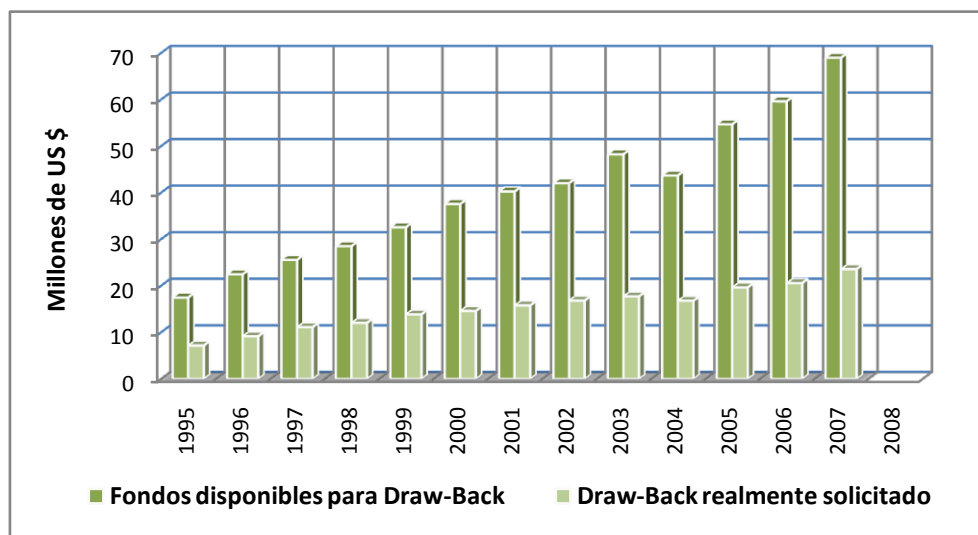
¹⁴ Entiéndase como exportaciones subsidiables aquellas conformadas por las exportaciones no tradicionales fuera de Centroamérica y por el valor agregado del sector maquila.

asciende a US\$1,149.89 millones, correspondientes a un 25.28% de las mismas. De 1995 a 2008, las exportaciones subsidiables han tenido un crecimiento promedio de 3.75% en relación a las exportaciones totales.

Conjuntamente con el comportamiento que han tenido las exportaciones subsidiables, puede observarse una tendencia creciente en el caso de los fondos disponibles para el Draw-Back¹⁵, los cuales pasaron de US\$ 16.21 millones en 1995 a US\$ 68.99 millones en 2008. Es decir que durante el período se experimentó una tasa de crecimiento promedio igual a 12.16%.

Sin embargo, a pesar del crecimiento tanto en exportaciones totales como en los fondos disponibles para realizar el reembolso, el monto del Draw-Back realmente solicitado no ha crecido a igual ritmo. A lo largo del período pasó de US\$ 7.86 millones a US\$ 23.57 millones¹⁶, presentando una tasa de crecimiento promedio del 9% (Ver gráfico No.4).

Gráfico No. 4: Draw-Back (1995-2008)



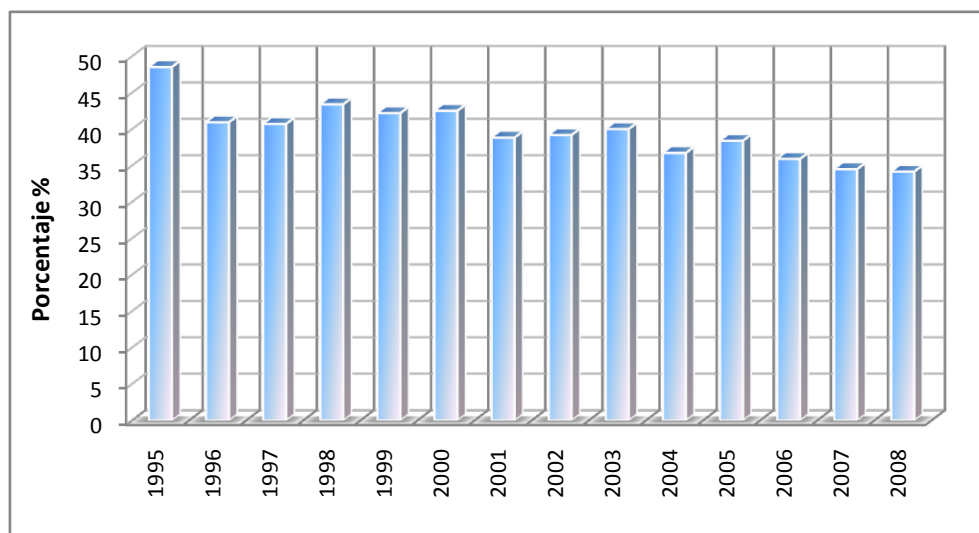
Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda

¹⁵ Los fondos disponibles para el Draw-Back corresponden al 6% de las exportaciones de productos no tradicionales dirigidos hacia fuera de Centroamérica y al valor agregado nacional de la maquila, es decir, representan el monto máximo que el Estado puede entregar a los exportadores apegándose a la Ley de Reactivación de las Exportaciones.

¹⁶ Los datos del Draw-Back solicitado corresponden a datos proporcionados por el Ministerio de Hacienda, donde se muestran los desembolsos que realmente se ejecutaron en concepto del reintegro del 6% a los exportadores.

Es preciso señalar que no todos los exportadores han aprovechado los beneficios otorgados por el Draw-Back, pues en muchos casos, los exportadores nacionales no solicitan la devolución del 6% sobre el valor de sus exportaciones fuera de Centro América, es por ello que la cobertura¹⁷ del subsidio es menor a la esperada (Ver gráfico No.5).

Gráfico No. 5: Cobertura del Draw-Back (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda

Como puede observarse en el gráfico anterior, la cobertura ha sido menor del 50% a lo largo del período, presentando su nivel mínimo en el año 2008 con un 34.17%, lo cual refleja que el Draw-Back cada vez favorece en menor medida a las exportaciones que podrían optar a dicho beneficio. De acuerdo con Pérez (2003), algunas razones que pueden explicar la baja cobertura del Draw-Back son: costos de transacción; temor a la fiscalización tributaria; burocracia gubernamental; información insuficiente.

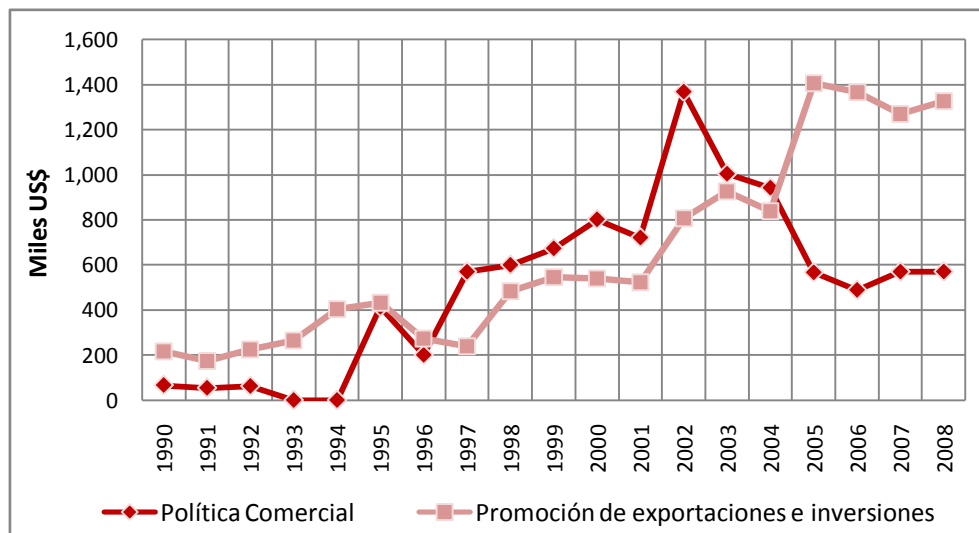
3.1.1.3 MINEC

Para efectos de la presente investigación, los recursos destinados a los programas del Ministerio de Economía han sido tomados directamente de los presupuestos generales de la nación, para cada uno de los años correspondientes.

¹⁷ La cobertura del Draw-Back se obtiene de la relación entre las exportaciones realmente subsidiadas y las exportaciones subsidiables.

Al hacer un análisis de los mismos, se puede observar que no han presentado un comportamiento estable a lo largo del período 1990-2008. Por un lado, la Política Comercial ha mostrado una conducta irregular, y por el otro, la Promoción de Exportaciones e Inversiones ha tenido una tendencia creciente¹⁸ (Ver gráfico No.6).

Gráfico No. 6: Programas del MINEC (1990-2008)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Presupuesto General de la Nación para varios años

El monto destinado al programa de Política Comercial pasó de US\$ 66,566 en 1990 a US\$ 570,015 en 2008¹⁹. Observando el gráfico anterior, puede apreciarse que el mayor desembolso se realizó en el año 2002, con un monto equivalente a US\$ 1,367,890. Ante esto se puede decir que dicho monto creció de forma más o menos estable de 1990 a 2002, pero a partir de ese año, los fondos destinados a desarrollar la política comercial del país han venido decreciendo. En contraste con la asignación presupuestaria destinada para tal fin, a partir del año 2000, El Salvador comenzó a suscribir tratados comerciales con otros países, logrando hasta la fecha la vigencia de seis de ellos.

¹⁸ Para los recursos destinados a los programas del MINEC, ver Anexo 11. Además, es importante mencionar que para los años 1990 – 1992, el programa de Política Comercial recibía el nombre de Integración Económica Centroamericana. Mientras que para los años 1990 - 1994, la Promoción de Exportaciones e Inversiones se conocía como Servicios de Facilitación de Comercio Exterior.

¹⁹ Se debe aclarar que en los años 1993 y 1994, no se reportaron desembolsos para el programa correspondiente a la Política Comercial.

Por tanto, pese a que los recursos financieros destinados al MINEC, con el propósito de fortalecer los flujos y las negociaciones comerciales con otros países, han venido decreciendo desde el 2002, los tratados comerciales vigentes y aquellos que se encuentran en negociación han tomado más fuerza durante los últimos 8 años.

El programa de Promoción a las Exportaciones e Inversiones ha presentado un desarrollo creciente con pequeños altibajos. Así, para 1990, el monto designado correspondía a US\$ 215,491 y en 2008 fue de US\$ 1,325,520. Esto representa un crecimiento aproximado de 515% en los recursos destinados al desarrollo de las exportaciones e inversiones generadoras de divisas y empleo al país.

A partir de lo anterior, se puede deducir que comparativamente, desde el año 2004, se ha prestado mayor atención al desarrollo de las exportaciones e inversiones que a la política comercial.

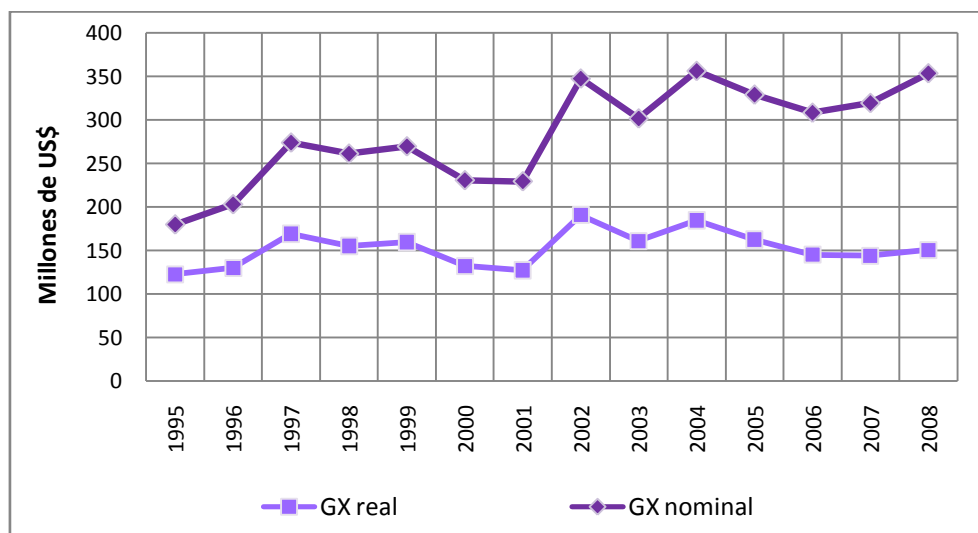
3.2 Panorama general del gasto orientado al fomento del sector exportador

En esta sección se presenta un breve análisis sobre los montos totales del gasto tributario y presupuestario orientados al sector exportador, los cuales se han estimado previamente. En primer lugar, se busca abordar el comportamiento del gasto tributario y presupuestario que se dedica al fomento del sector exportador, así como la composición del mismo; en segundo lugar, se busca establecer la importancia relativa que tienen dichos montos.

3.2.1 Comportamiento y composición del gasto público de apoyo al sector exportador

Inicialmente hay que analizar el gasto tributario y presupuestario en su categoría más general, es decir, como el gasto total que el Estado realiza con el objetivo de fomentar al sector exportador salvadoreño (sin importar si este proviene de la estructura tributaria o presupuestaria), a lo cual se le denominará como gasto público de apoyo al sector exportador.

Gráfico No. 7: Gasto público de apoyo al sector exportador



Nota: GX real, gasto público de apoyo al sector exportador a precios constantes (real) y GX nominal, gasto público de apoyo al sector exportador a precios corrientes (nominal). Para el cálculo del gasto real se ha utilizado el deflactor del PIB (PIB a precios corrientes/PIB a precios constantes, base de 1990).

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

Es necesario aclarar que el gasto público para fomentar al sector exportador está compuesto por datos agregados de manera irregular, esto se debe, principalmente, a la disponibilidad de datos. Por esta razón, se ha decidido estudiar el período comprendido entre 1995 y 2008, para el cual existe una mayor homogeneidad en la disponibilidad de datos y por lo tanto de las estimaciones²⁰.

Para el caso del gasto público de apoyo a las exportaciones interesa conocer su evolución no sólo en términos nominales sino que también en valores reales, ya que esto último proporciona una visión de la evolución de dicho gasto al eliminar el efecto inflación de su comportamiento. Tal como se observa en el gráfico No.7, el gasto público de apoyo a las exportaciones (en términos nominales) ha tenido una tendencia creciente, sin embargo, en el caso del gasto real dicha tendencia es menos marcada, aunque es claro que ambos siguen el mismo patrón hasta el año 2006, ya que a partir de este año se da el mayor repunte del gasto nominal.

²⁰ De 1990 a 1994, el gasto presupuestario únicamente incluye los recursos destinados a los programas del MINEC y es a partir de 1995 que se tienen datos del Draw-Back (los montos destinados a FOEX-FONDEPRO abarcan un breve período, que va de 2002 a 2008). En el caso del gasto tributario, desde el año 1992 se agrega el sacrificio fiscal en concepto de IVA (en 1990, solamente se cuenta con estimaciones para el ISR y en 1991, para aranceles e ISR).

En términos absolutos, el gasto público de apoyo a las exportaciones ha tenido un comportamiento creciente aunque irregular durante el período. Por un lado, el gasto nominal ha pasado de US\$ 179.60 millones en 1995 a US\$353.52 millones en 2008 (presentando un valor máximo de US\$ 356.23 millones, en 2004). Mientras que, el gasto real pasó de US\$ 122.47 millones a US\$ 150.48 millones en el mismo período (con un valor máximo de US\$ 190.36 millones en 2002). Estos datos permiten establecer un crecimiento promedio anual de 6.79% y 3.07%, respectivamente, para el período en estudio. Este crecimiento de 3.07% en los gastos reales, entre 1995-2008, muestra que efectivamente ha existido una tendencia a incrementar los recursos públicos orientados a dicho sector. Asimismo, indica que los montos han aumentado en mayor medida que los precios.

Respecto a la composición de los gastos públicos de apoyo al sector exportador, en el cuadro No.3, se muestra el total de gasto tributario y presupuestario, así como la participación de cada uno de sus componentes.

Al descomponer el gasto público de apoyo al sector exportador en gasto tributario y presupuestario, en términos nominales, se obtiene que durante el período 1991 - 2008, el primero ha tenido una participación promedio de US\$ 224.71 millones, el cual representa un 94.58% del gasto total promedio de apoyo a dicho sector, y el segundo tiene una aportación promedio de solamente US\$ 12.87 millones, constituyendo el 5.42% del gasto promedio de apoyo al sector. Esto muestra que el apoyo fiscal del gobierno al sector exportador se ha dado principalmente por la vía de renuncias fiscales, es decir, dicho apoyo ha consistido fundamentalmente en gasto tributario. Además, los datos muestran que el gasto presupuestario es una cantidad minoritaria respecto al total de gastos que el gobierno destina al fomento del sector exportador²¹.

En el caso del gasto tributario, son los sacrificios fiscales en IVA los que a lo largo del período presentan una participación decisiva dentro del mismo, la cual equivale en promedio a 81.89%. Mientras que, el ISR y la exención de aranceles constituyen el 18.11% restante del gasto tributario total.

En el gasto presupuestario, ha sido el Draw-Back el componente que mayor peso ha tenido dentro del mismo. Durante el período, ha presentado una aportación promedio del 90.12%

²¹ Para mayor detalle sobre los montos estimados para el gasto tributario y presupuestario de apoyo al sector exportador, así como de su composición a lo largo del período 1991-2008, ver Cuadro No.3

del total de los gastos presupuestarios. Por su parte, las instituciones del MINEC y FOEX-FONDEPRO han mostrado una participación inferior al 10% del mismo.

Cuadro No. 3: Gasto tributario y presupuestario de apoyo al sector exportador: participación de sus componentes²²

Año	GASTO TRIBUTARIO				GASTO PRESUPUESTARIO			
	Participación ISR dentro del gasto tributario	Participación IVA dentro del gasto tributario	Participación aranceles dentro del gasto tributario	Total gasto tributario (Millones US\$)	Participación FOEX-FONDEPRO dentro del gasto presupuestario	Participación Draw Back dentro del gasto presupuestario	Participación MINEC dentro del gasto presupuestario	Total gasto presupuestario (Millones US\$)
1990	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1991	22.2%	n.a.	77.78%	7.58	n.a.	n.a.	100.00%	0.23
1992	3.2%	88.88%	7.93%	88.01	n.a.	n.a.	100.00%	0.29
1993	3.8%	88.62%	7.63%	112.33	n.a.	n.a.	100.00%	0.26
1994	6.0%	83.76%	10.22%	105.71	n.a.	n.a.	100.00%	0.40
1995	5.2%	87.49%	7.30%	170.88	n.a.	90.30%	9.70%	8.71
1996	5.3%	86.61%	8.12%	195.19	n.a.	93.81%	6.19%	7.63
1997	5.3%	87.15%	7.52%	263.82	n.a.	91.90%	8.10%	9.95
1998	6.3%	85.30%	8.42%	248.88	n.a.	91.13%	8.87%	12.19
1999	7.1%	83.52%	9.33%	256.23	n.a.	90.82%	9.18%	13.25
2000	10.5%	78.33%	11.17%	215.34	n.a.	91.18%	8.82%	15.19
2001	12.0%	76.92%	11.12%	213.43	n.a.	92.16%	7.84%	15.83
2002	7.6%	72.81%	19.56%	329.46	0.08%	87.82%	12.10%	17.97
2003	9.5%	69.00%	21.54%	282.67	0.74%	89.05%	10.21%	18.89
2004	7.1%	75.78%	17.10%	336.23	2.50%	88.60%	8.90%	20.00
2005	6.7%	79.81%	13.47%	309.97	1.17%	88.45%	10.39%	18.97
2006	7.3%	81.17%	11.53%	286.35	1.31%	90.18%	8.50%	21.78
2007	7.1%	82.42%	10.52%	296.10	3.62%	88.48%	7.90%	23.26
2008	6.7%	84.59%	8.68%	326.66	5.17%	87.78%	7.06%	26.86
PROMEDIO	6.9%	81.89%	11.24%	224.71	2.08%	90.12%	8.84%	12.87
TOTAL	7.2%	80.69%	12.12%	4044.84	1.46%	89.10%	9.44%	231.65

n.a. No aplica

Nota: para el promedio de las participaciones, se utilizó la serie del período 1992-2008 para el caso del gasto tributario nominal y la serie del período 1995-2008 para el gasto presupuestario nominal

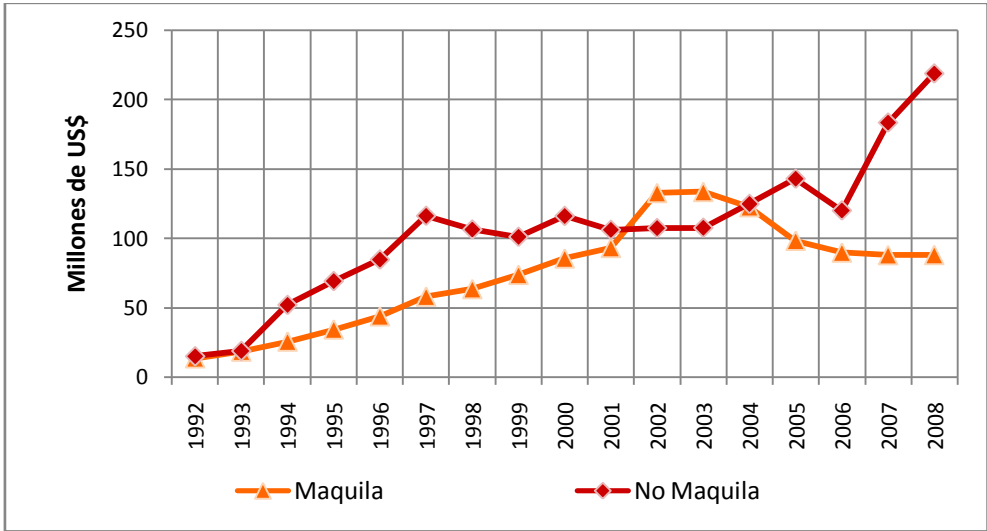
Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

²² Dichos gastos se presenta con mayor detalle en el Anexo No.12: "Consolidado del gasto público de apoyo al sector exportador"

Dada la importancia del gasto tributario dentro de los incentivos concedidos al sector exportador, resulta importante analizarlo de manera desglosada entre los subsectores maquila y no maquila. En el gráfico No.8 se puede apreciar la desagregación del gasto tributario entre aquel que se concede al sector exportador no maquilero y al maquilero.

Se debe tener presente la tipología de los incentivos al sector exportador salvadoreño descrita en el capítulo II, donde se establece que el gasto tributario al sector exportador maquilero lo componen el ISR, IVA y aranceles a la importación; mientras que, el gasto tributario al sector exportador no maquilero está compuesto únicamente por la tasa cero del IVA.

Gráfico No. 8: Destinos del gasto tributario (sector maquila y no maquila)



Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas a partir de datos del BCR

Los datos del gráfico anterior permiten apreciar que la mayor parte del gasto tributario va dirigido al sector no maquila (exceptuando los años 2002 y 2003, donde el gasto tributario destinado a la industria maquilera sobrepasa al monto concedido a la industria no maquilera). En ese sentido, se puede considerar que la industria no maquilera ha sido el sector más beneficiado por la estructura de incentivos a la exportación. No obstante, hay que tomar en cuenta que la maquila es un subsector de la industria manufacturera, mientras que las actividades no maquileras incluyen una mayor diversidad de sectores productivos locales (todas las subdivisiones de las ramas agrícola y de la manufactura no maquilera).

El gasto tributario al sector no maquila fue desde US\$ 15.01 millones en 1992 hasta US\$ 218.73 millones en 2008, mientras que el de la maquila pasó de US\$ 13.51 millones a US\$ 88.13 millones durante el mismo período. La diferencia del sacrificio fiscal entre maquila y no maquila, durante el período 1992-2006, ha sido en promedio de US\$ 20.06 millones; sin embargo, debido al notable crecimiento de los recursos públicos destinados al sector no maquila durante los últimos dos años (2007 y 2008), la brecha del sacrificio fiscal entre ambos sectores se ha ampliado alrededor de US\$ 95 y 130 millones para el primero y segundo año, respectivamente.

En resumen, se puede decir que la mayor parte de recursos destinados a la promoción de las exportaciones están basados principalmente en el otorgamiento de gasto tributario, en particular exenciones del IVA, las cuales han sido orientados principalmente a la industria no maquilera.

3.2.2 Importancia relativa del gasto público de apoyo al sector exportador

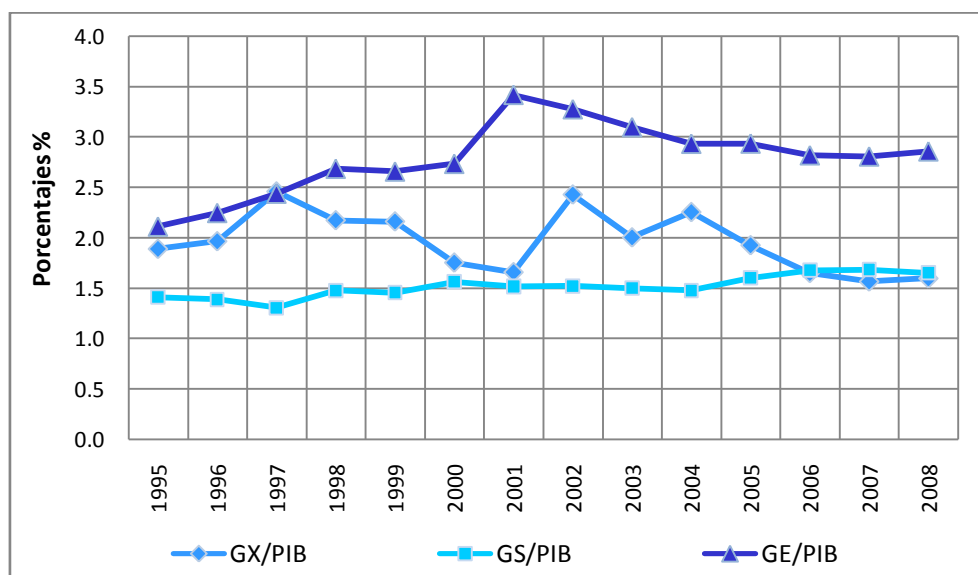
Para abordar la importancia que los recursos fiscales orientados al fomento del sector exportador han tenido dentro de la economía salvadoreña, se hace necesario relacionar las estimaciones realizadas con otras variables claves de la economía, como el Producto Interno Bruto (PIB), el gasto público, los ingresos tributarios y algunos subsidios al consumo.

Además, se ha decidido comparar las estimaciones del gasto público de apoyo al sector exportador con los gastos en salud y educación, a manera de parámetros de referencia dada la importancia de éstos últimos. Hay que tener en cuenta que los sectores de salud y educación, según se establece en las Memorias de Labores del Ministerio de Hacienda, son considerados por el gobierno salvadoreño como áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo social del país. Para el período de 1995 a 2008, el gasto promedio en salud fue de US\$ 226.56 millones, por su parte, el gasto promedio en educación asciende a US\$ 415.76 millones²³. Así, comparar los datos del gasto público de apoyo al sector exportador con los datos del gasto en salud y educación, puede permitir una mejor apreciación de la dimensión de los primeros respecto a la situación particular del país.

²³ Estos datos han sido calculados con base en los datos de los Informes de Gestión Financiera del Ministerio de Hacienda para varios años.

Un primer análisis que se puede hacer del gasto público de apoyo al sector exportador es estudiarlo como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), lo cual permite observar la participación de dicho gasto dentro del PIB. Asimismo, se realiza una comparación con la relación existente entre salud y educación respecto al PIB, para resaltar la importancia de los recursos otorgados a dichos sectores. Estos datos se presentan en el gráfico siguiente.

Gráfico No. 9: Gasto público de apoyo al sector exportador, salud y educación, como proporción del PIB



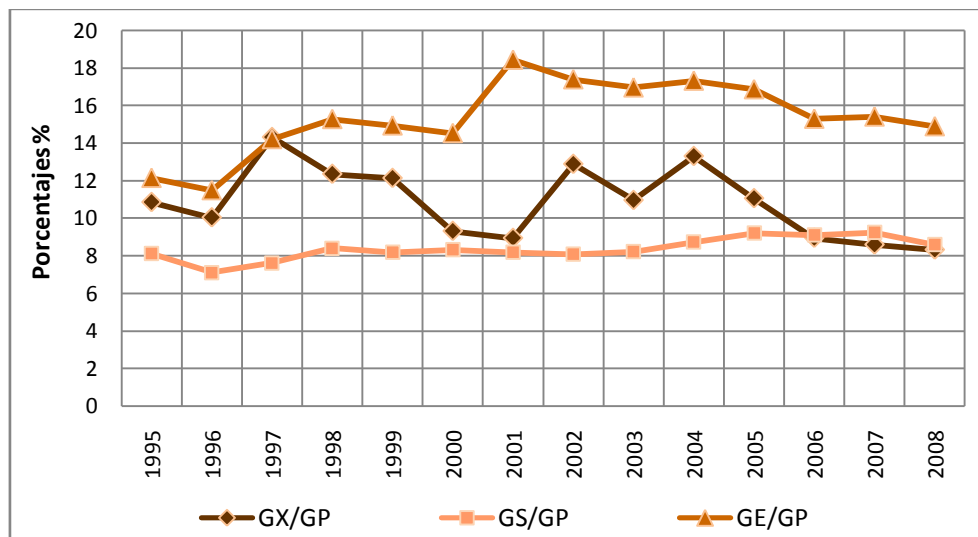
Nota: GX, gasto público de apoyo al sector exportador; GS, gasto en salud; GE, gasto en educación.

Fuente: elaboración propia con base en Informes de Gestión Financiera del Ministerio de Hacienda para varios años, estadísticas del Banco Central de Reserva y estimaciones propias.

Para el período comprendido entre 1995 y 2008, el gasto público de apoyo al sector exportador ha presentado una tendencia decreciente con respecto al PIB, con un promedio de 1.96% durante el período. Por su parte, el gasto promedio en salud y educación como proporción del PIB fue de 1.52% y 2.79%, respectivamente. Lo anterior, permite destacar que si bien el gasto al sector exportador en relación al PIB ha sido inferior al de educación, también se ha mostrado superior al gasto en salud durante la mayor parte del período; denotando así la importancia de los recursos destinados a fomentar las exportaciones.

Un segundo análisis que se puede derivar del gasto público de apoyo al sector exportador viene dado por su relación con el gasto público total, lo cual servirá de insumo para establecer una comparación con las relaciones del gasto en salud y educación respecto al mismo. Estas relaciones denotan la participación de los recursos destinados a cada sector dentro del gasto público total.

Gráfico No. 10: Gasto público de apoyo al sector exportador, salud y educación, como proporción del gasto público total



Nota: GX=gasto público de apoyo al sector exportador; GS=gasto en salud; GE=gasto en educación; GPT=gasto público total.

Fuente: elaboración propia con base en Informes de Gestión Financiera del Ministerio de Hacienda para varios años, estadísticas del Banco Central de Reserva y estimaciones propias.

El gráfico No.10 muestra las relaciones de los gastos analizados en su relación con el gasto público total, para el período comprendido entre 1995-2008. En el caso del gasto público de apoyo al sector exportador, se observa un comportamiento volátil con tendencia decreciente (10.86% a 8.33% del gasto público total). El gasto en salud ha mostrado una tendencia prácticamente lineal, con leves variaciones en los recursos otorgados a dicho sector (en 1995, fue de 8.12% y en 2008, de 7.53% del gasto público total). Por su parte, el gasto en educación ha representado un mayor porcentaje con respecto al gasto público total (11.50% en 1995 y 14.90% en 2008), su mayor crecimiento se dio en los primeros 6 años, ya que a partir de 2001 ha presentado una tendencia decreciente.

Se puede decir que la importancia relativa del gasto público de apoyo al sector exportador respecto a lo dedicado a salud y educación se mantiene similar a la comparación hecha en su relación con el PIB. Para el período 1995-2008, el gasto público destinado al sector exportador ha tenido un comportamiento promedio de 10.87% del gasto público total, inferior a la relación promedio del gasto en educación (15.38%) y superior a la relación promedio del gasto en salud (8.37%). Es preciso señalar que hasta el 2005, los montos del gasto público destinados al fomento del sector exportador fueron mayores que la cantidad de recursos a una de las áreas definidas como prioritaria, por el gobierno salvadoreño, para el desarrollo social del país como es el caso de salud.

Un tercer análisis esta dado por la comparación del gasto público de apoyo al sector exportador respecto a los recursos que el gobierno destina al pago de subsidios, tales como: energía eléctrica (para un consumo máximo de 99 kwh mensuales), gas licuado y transporte público.

En términos absolutos nominales, desde 2003 hasta 2008, los subsidios a la energía eléctrica, gas licuado y transporte público totalizan un acumulado alrededor de US\$ 770 millones. Mientras que el gasto público nominal de apoyo al sector exportador acumulado alcanza los US\$ 1,967.74 millones, durante el mismo período.

El cuadro No.4 muestra algunos subsidios en proporción al gasto público total, para los años de 2003 a 2008. Esto permite contrastar el gasto total en subsidios (otorgados para beneficiar a la economía familiar de los hogares salvadoreños y atender a quienes perciben menores ingresos) con el gasto público dedicado al fomento del sector exportador.

Cuadro No. 4: Algunos subsidios y gasto público de apoyo al sector exportador, como proporción del gasto público total (En porcentaje)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
Gas licuado	1.128	1.727	1.872	2.749	2.811	3.225	2.252
Transporte público	n.a	n.a	0.300	0.643	0.110	1.056	0.527
Energía eléctrica	n.a	1.204	1.124	1.257	1.563	1.306	1.291
Gasto público de apoyo al sector exportador	10.975	13.318	11.073	8.963	8.607	8.334	10.212

n.a: No aplica

Fuente: elaboración propia con base en Memoria de Labores del Ministerio de Hacienda para varios años y estimaciones realizadas.

Durante el período 2003-2008, los distintos subsidios han alcanzado una proporción promedio con respecto al gasto público total de 4.07% y el gasto público de apoyo al sector exportador alcanza una participación promedio mucho más alta, la cual equivale a 10.21%. Esto muestra que al sector exportador se le concede el doble de los recursos públicos que los que se le otorgan a la población en general en concepto de subsidios al consumo. Esto debe tenerse presente, ya que denota la importancia del gasto en apoyo al sector exportador, sobre todo si se tiene en consideración el número de personas que pueden verse beneficiadas directamente a partir de ambos tipos de recursos.

En síntesis, las relaciones presentadas en esta sección denotan la importancia relativa de los recursos que el Estado salvadoreño dedica al fomento de las exportaciones desde el punto de vista del gasto, los cuales han superado durante muchos años a la inversión pública en salud y han sido ligeramente inferiores al gasto en educación (en tanto se observan sus comportamientos en relación al PIB y al gasto público). Respecto a la política de subsidios, todos los recursos que percibe el sector exportador son considerablemente superiores a las subvenciones dirigidas a aliviar el bolsillo de la población con menores ingresos. Esto muestra la necesidad de estudiar los gastos tributarios y presupuestarios orientados al fomento del sector exportador salvadoreño.

Un cuarto análisis está dirigido a estudiar la relación existente entre el gasto tributario al sector exportador con los ingresos tributarios, dada la importancia de este gasto dentro del esquema del gasto público de apoyo al sector exportador. La relación que se establece indica el peso de renunciar a los ingresos provenientes de la recaudación de impuestos, con el objeto de promover las exportaciones en el país.

Cuadro No. 5: Relación gasto tributario al sector exportador con ingresos tributarios, período 1995-2008

Años	GT (millones US\$)	YT (millones US\$)	GT/YT
1995	116.53	724.96	16.07%
1996	124.68	690.44	18.06%
1997	162.75	698.21	23.31%
1998	147.70	717.43	20.59%
1999	151.55	753.93	20.10%
2000	123.47	770.70	16.02%
2001	118.36	803.47	14.73%
2002	180.52	874.05	20.65%
2003	150.65	925.38	16.28%
2004	173.83	940.94	18.47%
2005	152.89	1051.44	14.54%
2006	134.66	1169.77	11.51%
2007	133.42	1227.62	10.87%
2008	139.05	1228.41	11.32%

Nota: GT, gasto tributario al sector exportador; YT, ingresos tributarios. Los datos están expresados en sus valores reales, por medio del deflactor del PIB (PIB a precios corrientes/PIB a precios constantes, base de 1990).

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

En el cuadro anterior puede observarse el comportamiento que ha tenido el gasto tributario al sector exportador y los ingresos tributarios, en términos reales, así como la relación que se establece entre ambas variables. Durante el período comprendido entre 1995-2008, dicha relación fue de 16.61% en promedio, lo cual representa el porcentaje de ingresos tributarios

que se dejan de recaudar por las concesiones otorgadas al sector exportador, que son consideradas como gasto tributario.

Además, el 16.61% representa un estimado del peso de las renuncias fiscales del gobierno en apoyo al sector exportador sobre los ingresos tributarios, cifra que muestra una vez más que dicho apoyo no es nada despreciable para las cuentas públicas.²⁴

En síntesis, las estimaciones presentadas en este capítulo muestran que el gasto público de apoyo al sector exportador está constituido mayoritariamente por el gasto tributario (aproximadamente 95%) y en una proporción minoritaria por el gasto presupuestario (el 5% restante). Al interior del gasto tributario, los sacrificios fiscales en concepto de IVA son los que representan una participación decisiva dentro del mismo, mientras que el Draw-Back es el principal componente dentro de la estructura presupuestaria.

La importancia relativa del gasto público de apoyo al sector exportador en la economía internacional se ha medido con base en cuatro análisis: con el primero se muestra que el gasto al sector exportador en relación al PIB no es nada despreciable si se compara con el gasto social en salud y educación; en el segundo, se mide la relación de cada uno de los gastos con respecto al gasto público total, en ambos casos la importancia relativa del gasto al sector exportador es inferior al gasto en educación pero superior al gasto en salud; el tercero destaca que el sector exportador capta más recursos públicos que los que la población recibe en concepto de subsidios al consumo (10.21% contra 4.07% del gasto público total); finalmente, el cuarto análisis vincula al gasto tributario con los ingresos tributarios, mostrando que en promedio el 16.61% corresponde al porcentaje de ingresos tributarios que el Estado deja de percibir por las concesiones hechas al sector exportador.

²⁴Hay que tener en cuenta, lo ya señalado, sobre que la eliminación de dichos incentivos no llevarían necesariamente a una recaudación en un monto correspondiente a dicho porcentaje.

CAPÍTULO IV

RELACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO Y PRESUPUESTARIO CON EL DESEMPEÑO DEL SECTOR EXPORTADOR SALVADOREÑO

Como se ha mencionado a lo largo de la investigación, desde principios de los años 90, el gobierno salvadoreño ha destinado gran cantidad de recursos a la promoción de las exportaciones; las estimaciones de los mismos se presentaron en el capítulo III, mostrando también tendencias, características principales e importancia relativa del gasto gubernamental dirigido al fomento de las exportaciones.

A partir de los resultados obtenidos, el último capítulo del presente estudio aborda la relación existente entre el gasto tributario/presupuestario y el desempeño o evolución que el sector exportador salvadoreño ha tenido en los últimos 18 años. Esta relación se presenta considerando tres rubros o aspectos relevantes relacionados con el sector exportador salvadoreño, como son: crecimiento de las exportaciones, diversificación de las mismas y empleo en el sector exportador.

Se han considerado los tres aspectos anteriores debido a que, tal y como se mencionó en el capítulo II, la estrategia de promoción a las exportaciones se planteó como meta mejorar cada uno de los mismos, con el objetivo de generar crecimiento económico y bienestar social. Por tanto, observar el comportamiento de estos aspectos y además determinar su relación con el gasto público destinado al fomento del sector exportador, se vuelve un componente primordial para cumplir con el propósito de esta investigación.

Para determinar la relación entre el gasto tributario y presupuestario, dirigido al fomento del sector exportador, se utilizará ampliamente el coeficiente de correlación de Pearson, debido a que este instrumento estadístico es independiente de las unidades de medida de cada una de las variables a estudiar. Sobre este indicador, los criterios a considerar para clasificar la magnitud de las relaciones son: 0-0.2 muy débil, 0.2-0.4 débil, 0.4-0.6 moderada, 0.6-0.8 fuerte y 0.8-1.0 muy fuerte (Salkind, 2000). Es importante aclarar que el grado de correlación presentado para cada serie de datos no refleja una relación de causalidad entre las variables, únicamente indica que tan fuerte es el vínculo entre ambas y si existe una relación lineal directa o inversa.

Además cabe precisar que las relaciones presentadas en esta sección corresponden al período de 1995 a 2008, como se mencionó en el capítulo anterior, principalmente por la disponibilidad de los datos de gasto tributario y presupuestario orientados al sector exportador. Al mismo tiempo, el análisis se realiza utilizando los datos en términos reales, para aislar la influencia de los precios, y/o relativos para comparar la evolución de dichos gastos con otras variables relevantes.

4.1 Relación entre el gasto público de apoyo al sector exportador con el crecimiento de las exportaciones

Los recursos destinados a la promoción de exportaciones han sido establecidos por los sucesivos gobiernos (período 1989-2008) con el objetivo de impulsar el crecimiento de las mismas y el fortalecimiento del sector exportador, lo cual pretende al mismo tiempo lograr un mejor desempeño de la economía salvadoreña en su conjunto.

Para efectos del análisis sobre la relación existente entre el gasto tributario/presupuestario y la evolución de las exportaciones, se han utilizado las exportaciones no maquileras y las exportaciones totales netas de maquila (obtenidas a partir de la diferencia entre las exportaciones brutas del sector maquilero con sus respectivas importaciones)²⁵.

4.1.1 Evolución comparativa de las exportaciones en El Salvador y el gasto público de apoyo al sector exportador.

El crecimiento de las exportaciones puede ser tomado como un indicador que refleja el éxito que han tenido las políticas de promoción a las exportaciones. Es por ello, que interesa presentar su evolución a lo largo del período 1991-2008.

A lo largo del período analizado en esta investigación, las exportaciones han presentado una tendencia creciente: en términos absolutos, las exportaciones reales²⁶ (compuestas por las

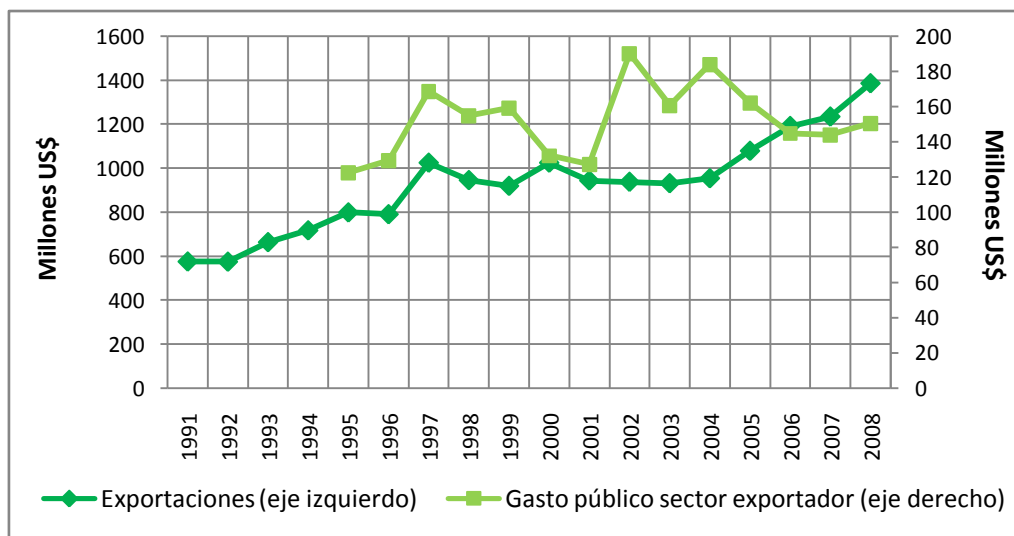
²⁵ Ir a Anexo No.13 para ver datos sobre exportaciones.

²⁶ Para el cálculo de las exportaciones reales se ha utilizado el deflactor del PIB (PIB a precios corrientes/PIB a precios constantes, base de 1990).

no maquileras y netas de maquila) han pasado de representar US\$ 575.3 millones en 1991 a US\$ 1,387.2 millones en 2008, es decir, se han duplicado en casi dos décadas.

Sin embargo, el crecimiento mostrado no puede atribuirse necesariamente de ser resultado de los distintos recursos que le han sido otorgados al sector exportador del país. Como se puede apreciar en el gráfico No.11, en algunos años el gasto público de apoyo al sector exportador ha tenido considerables disminuciones, no obstante, las exportaciones han continuado creciendo.

Gráfico No. 11: Crecimiento de las exportaciones y gasto público de apoyo al sector exportador, a precios constantes



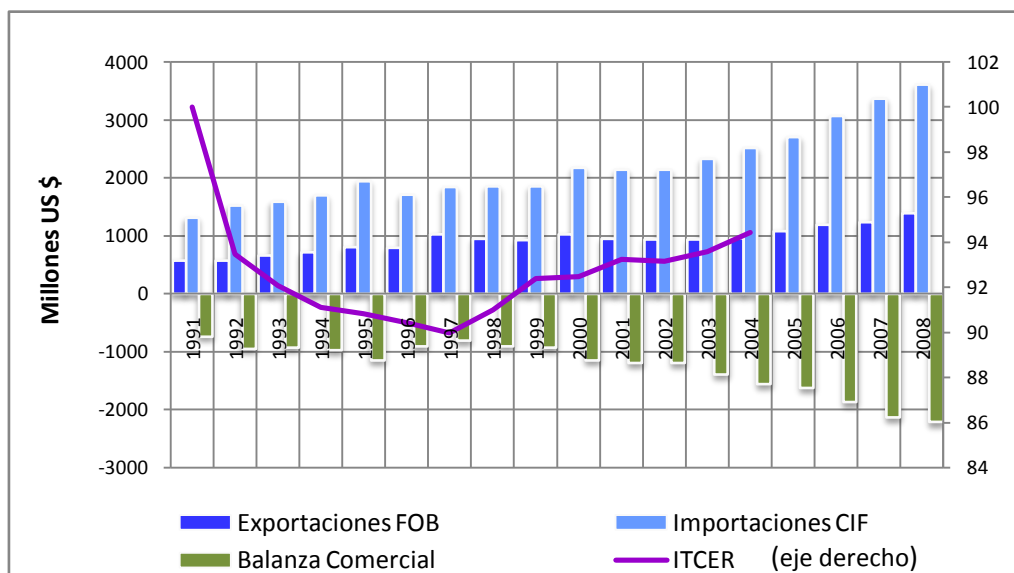
Nota: para el cálculo del gasto público de apoyo al sector exportador y las exportaciones en términos reales se ha utilizado el deflactor del PIB (PIB a precios corrientes/PIB a precios constantes, base de 1990).

Fuente: elaboración propia con base en cálculos propios a partir de datos del BCR.

Si bien es cierto que las exportaciones han presentado una tendencia creciente, el crecimiento mostrado por las importaciones ha sido más acelerado, generando de esta forma un déficit comercial que se ha ido profundizando en los últimos 18 años. En 1991 el déficit fue de US\$741.2 millones, mientras que para 2008 ascendió a US\$2,219.5 millones, lo cual representa un alza de aproximadamente 200% con respecto al déficit de 1991. Este comportamiento puede apreciarse mejor en el gráfico No.12.

Esto muestra que la estrategia de promoción a las exportaciones no ha logrado generar las suficientes divisas como para cubrir o atenuar el crecimiento de las importaciones, lo que ha dado por resultado un aumento del déficit comercial.

Gráfico No. 12: Exportaciones, Importaciones, Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real (ITCER) y Balanza Comercial.



Nota: exportaciones FOB, exportaciones no maquiladas y las exportaciones totales netas de maquila.

Fuente: elaboración propia con base en datos de BCR y del Sistema de Información Macroeconómica y Financiera Regional (SIMAFIR)

El déficit de la balanza comercial se ha presentado de forma paralela a la apreciación real del tipo de cambio, como puede observarse en el gráfico No. 12. Durante el período de 1991-2004 puede observarse una tendencia decreciente del ITCER, lo que conlleva a una pérdida de competitividad de la oferta exportadora salvadoreña²⁷. Lo anterior es uno de los elementos que afectó el comportamiento del déficit comercial, generando que las exportaciones no crecieran al mismo ritmo que las importaciones.

²⁷ Además es importante mencionar que a partir de la dolarización, la correcta manipulación del tipo de cambio deja de ser una herramienta recurrible para así obtener una mayor competitividad en las exportaciones salvadoreñas, ya que aún cuando se logró la estabilización cambiaria, el proceso de dolarización no ha permitido un mejor desempeño en la competitividad de los productos nacionales exportados a otros países, como lo demuestran los datos que conforman la evolución de la balanza comercial.

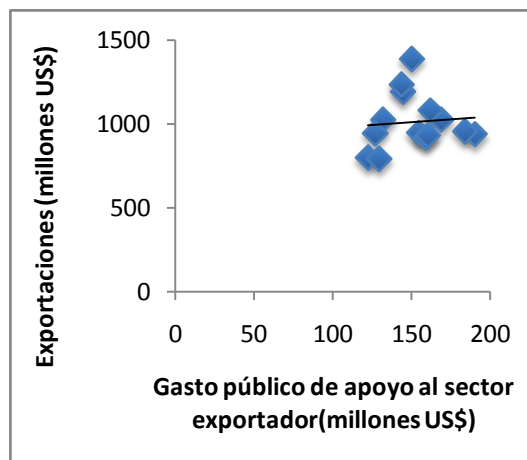
El comportamiento de las importaciones y exportaciones y sus implicaciones sobre el sector externo salvadoreño, ponen en entredicho si los recursos destinados a la promoción de exportaciones han cumplido su cometido.

4.1.2 Coeficiente de correlación entre gasto público destinado al fomento de las exportaciones y el crecimiento de las mismas

En esta sección se presentarán las relaciones existentes entre el gasto público real destinado al fomento del sector exportador, expresado en términos absolutos y como proporción del PIB, y el crecimiento de las exportaciones. En este caso, el resultado esperado respecto al coeficiente de correlación de Pearson sería una relación directa y muy cercana a 1.

Considerando el vínculo existente entre el gasto público de apoyo al sector exportador con las exportaciones, se obtiene un nivel de correlación positivo, pero a su vez es extremadamente débil (0.083). Por un lado, ambas variables se mueven en la misma dirección y, por el otro lado, presentan un comportamiento independiente, esto puede observar en el gráfico siguiente.

Gráfico No. 13: Correlación gasto público de apoyo al sector exportador y exportaciones



Nota: correlaciones fueron calculadas con base en sus valores reales

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

Como se ha mencionado, el gasto público de apoyo al sector exportador es un agregado del gasto tributario y presupuestario, siendo éste último el de mayor peso dentro del gasto total.

Este mayor peso del gasto tributario en la composición del gasto total puede justificar, porqué la correlación entre el gasto público de apoyo al sector y sus exportaciones siguió presentando un comportamiento débil aún cuando se tuvo una correlación fuerte y directa entre el gasto presupuestario y las exportaciones.

Cuadro No. 6: Correlaciones entre el gasto público destinado al fomento del sector exportador y el monto de las exportaciones

	Coefficiente de Correlación: X con GT	Coefficiente de Correlación: X con GP	Coefficiente de Correlación: X con GX
Montos (términos absolutos)	0.015	0.712	0.083
Como proporción del PIB	-0.206	-0.120	-0.214

Nota: todos los montos están expresados en sus valores reales.

X=exportaciones; GP=gasto presupuestario; GT=gasto tributario; GX=gasto público de apoyo al sector exportador.

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

Como se muestra en el cuadro anterior, el coeficiente de correlación entre el gasto tributario y las exportaciones es de 0.015, mostrando una relación muy débil y directa entre ellas, es decir, que el comportamiento de las variables es casi independiente entre sí y que el crecimiento de una está acompañado del crecimiento de la otra. Por tanto, este coeficiente muestra una correlación entre las exportaciones y el gasto tributario diferente a la que se esperaría.

Por el lado del gasto presupuestario, tenemos que el coeficiente de correlación de éste con las exportaciones reales es de 0.712, lo cual indica una relación directa y fuerte (contrario a lo que sucede con el gasto tributario). Al respecto, cabe señalar que a medida ha aumentado el gasto presupuestario las exportaciones también se han incrementado. Sin embargo, como se ha mencionado el gasto presupuestario representa una fracción muy pequeña de los recursos públicos destinados al sector exportador.

En suma, el nivel de correlación existente entre el gasto público, tributario y presupuestario de apoyo al sector exportador salvadoreño y las exportaciones efectuadas en el período de tiempo analizado, presenta un vínculo distinto dependiendo de las variables que se

consideren; no obstante, en algunos de los casos presentados se ha establecido un vínculo muy débil e inverso entre las variables²⁸.

En resumen, los resultados agregados no revelan que el crecimiento de las exportaciones se encuentra asociado a la evolución del gasto público de fomento al sector exportador (que se ha fundamentado principalmente en gasto tributario, como se mencionó en el capítulo III), y en ese sentido no muestran que este último se haya convertido en una herramienta dinamizadora del primero.

4.2 Relación entre el gasto público de apoyo al sector exportador con la diversificación de mercados y productos

La evaluación sobre si ha existido o no una diversificación de las exportaciones de productos salvadoreños y de sus mercados de destino, se realizará por medio del Índice Herfindahl-Hirschman (IHH), el cual mide la concentración de un sector a partir de la participación que cada uno de los elementos tiene dentro del mercado total, en este caso la participación de los productos y mercados de destino que las exportaciones salvadoreñas poseen²⁹. Es importante mencionar que en este apartado se han utilizado a las exportaciones del sector no maquila para la estimación del IHH.

La interpretación de resultados habitualmente aceptada y establecida por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos es (CEP, 2003)³⁰:

- $IHH < 0.10$: Concentración nula o diversificación total
- $0.10 \leq IHH \leq 0.18$: Concentración o diversificación moderada
- $IHH > 0.18$: Concentración alta o diversificación nula

Para esta investigación, el IHH fue normalizado por el total de mercados y productos posibles (198 y 5,224 respectivamente), según corresponda³¹. Para el cálculo del IHH de

²⁸ Ir a anexos para observar más representaciones gráficas que muestran la relación existente entre los gastos reales al sector exportador con la evolución del mismo para el período 1995-2006.

²⁹ Para ahondar en la forma de calcular el IHH ver Apéndice 2.

³⁰ Esta institución la utiliza para la evaluación de la concentración de un mercado luego de fusiones de empresas.

³¹ Se utiliza el período de 1996-2006 debido a que es el único para el cual se pudieron obtener las exportaciones desagregadas por productos y mercados de destino.

productos se utilizaron datos de exportaciones en dos niveles de desagregación, ambos de las bases de datos estadísticas que se acceden a través del World Integrated Trade Solution (WITS): COMTRADE de la Organización de las Naciones Unidas e IDB-CTS de la Organización Mundial del Comercio.

El primer nivel de desagregación representa a las ramas económicas de donde provienen esos productos y se encuentra clasificado con la nomenclatura “Clasificación Internacional Industrial Uniforme” (CIIU) a dos dígitos. El segundo nivel presenta mucha más desagregación mostrando las partidas de productos exportados con la nomenclatura del “Sistema Armonizado” (SA) a seis dígitos.

Los distintos niveles de desagregación en el IHH de productos se utilizaran con el objetivo de observar la variación en la diversificación que sufren las exportaciones al realizar el análisis en diferentes grados de detalle.

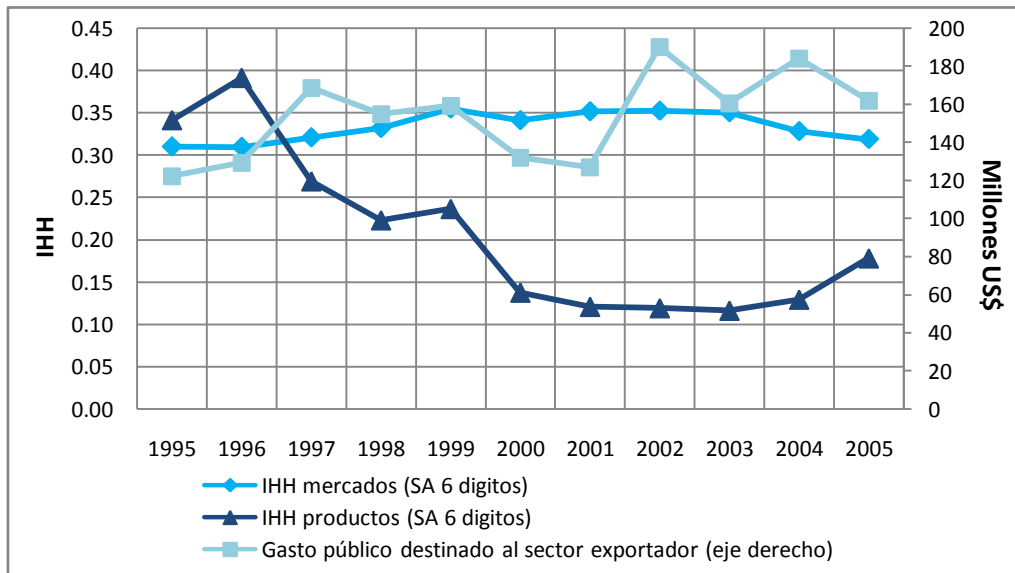
4.2.1. Evolución comparativa de la diversificación de las exportaciones salvadoreñas y el gasto público de apoyo al sector exportador

En el presente apartado se realizara una comparación entre el comportamiento del IHH y el gasto público para el fomento de las exportaciones, durante el período de 1996 a 2006.

En el gráfico No. 14 se pueden observar los IHH de productos y de mercados, comparado con el gasto público dirigido al sector exportador salvadoreño. El gasto para el sector exportador ha tenido una tendencia creciente y un comportamiento volátil como se mencionó en el capítulo III. La concentración de productos ha ido disminuyendo a lo largo del período llegando a niveles de diversificación moderada, pero la concentración de mercados ha tenido una leve tendencia creciente mostrando una desmejora de la diversificación en este aspecto.

Al observar la evolución de estas tres variables, se obtiene el comportamiento esperado entre el gasto público hacia el sector exportador y la diversificación de productos pero no así con la diversificación de mercados, puesto que la tendencia creciente del gasto fue acompañada de una tendencia creciente en la concentración de los mercados de destino de las exportaciones salvadoreñas (Ver gráfico No.14).

Gráfico No. 14: IHH de mercados y productos y gasto público destinado al sector exportador.



Nota: para el cálculo del gasto público de apoyo al sector exportador en términos reales se ha utilizado el deflactor del PIB (PIB a precios corrientes/PIB a precios constantes, base de 1990); todos los IHH han sido debidamente normalizados.

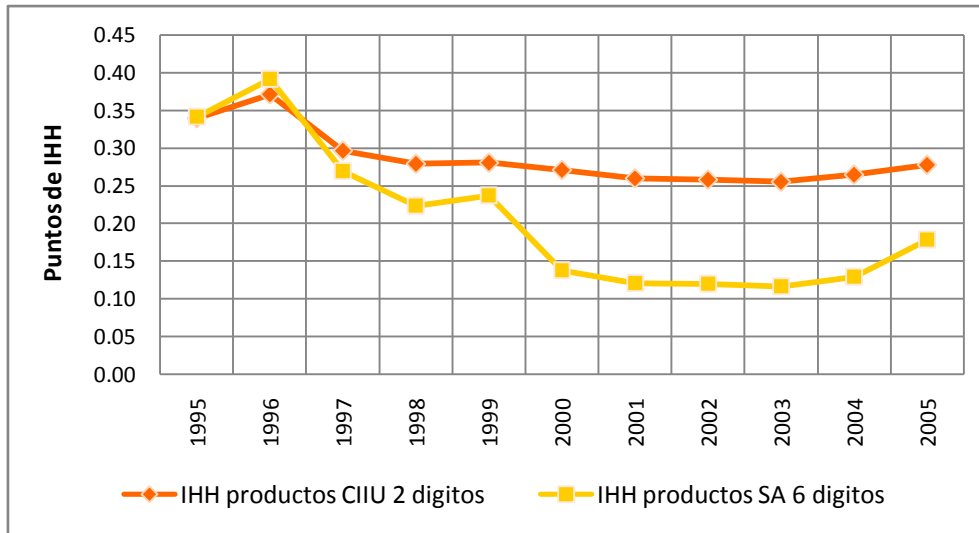
Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas y UN COMTRADE

Es importante mencionar algunos rasgos que la diversificación de productos y mercados han tenido durante el período de 1996 a 2006, para lograr comprender a profundidad el comportamiento de dicha variable.

En primer lugar, al analizar la diversificación de productos en dos niveles de desagregación diferentes, uno con nomenclatura CIIU a 2 dígitos y otro con nomenclatura SA a 6 dígitos, se obtiene que el último ha tenido mejores resultados en cuanto a diversificación que el primero (Ver gráfico No. 15). El nivel con mayor desagregación ha logrado un grado de diversificación moderada para el año 2005, mientras que el nivel con menor detalle ha permanecido con una diversificación nula durante todo el período.

Con esto, se puede afirmar que la diversificación de las exportaciones en cuanto a productos ha tenido mejoría en el tema de las partidas de bienes que El Salvador exporta. Sin embargo, ha habido una concentración persistente por rama de actividad exportadora no maquilera (CIIU 2 dígitos).

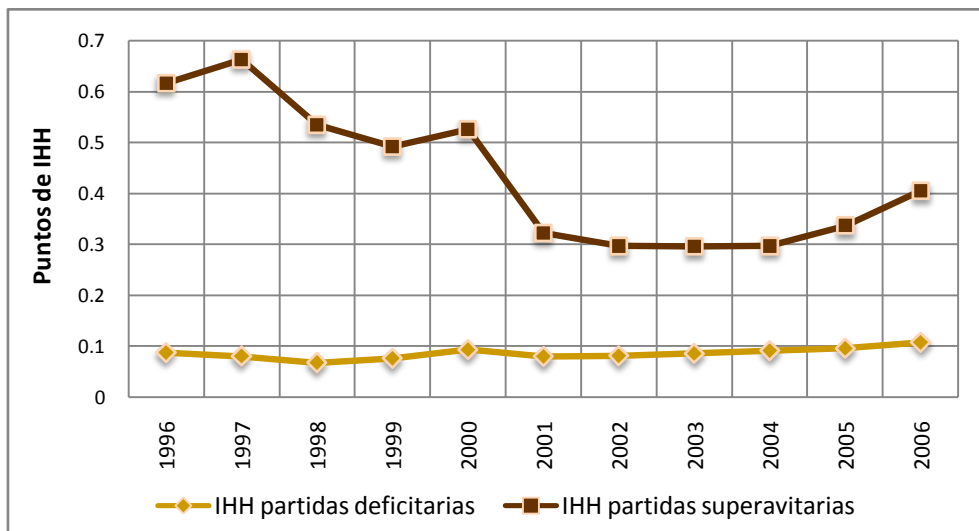
Gráfico No. 15: Diversificación de las exportaciones a nivel de productos
(Desagregaciones CIUU a dos dígitos y SA a seis dígitos)



Fuente: elaboración propia con base en datos de UN COMTRADE

Además, el IHH de productos puede ser estudiado incluyendo tanto las exportaciones e importaciones de los mismos, analizando por separado las partidas de productos que poseen un saldo superavitario o deficitario.

Gráfico No. 16: IHH de productos por partidas superavitarias y deficitarias



Fuente: elaboración propia con base en datos de UN COMTRADE

El gráfico anterior muestra que los productos en los que El Salvador es netamente deficitario tienen una diversificación muy pronunciada mientras que los superavitarios una alta concentración aunque con tendencia decreciente. Esto muestra que la oferta exportadora neta es relativamente concentrada en pocos productos (ramas agrícolas y manufactureras con un 82.68% del total de la oferta exportadora), mientras que la demanda importadora se encuentra repartida en una mayor variedad de productos. Este rasgo podría contribuir al creciente déficit comercial del país, pues indica que el país satisface gran parte de sus necesidades a través de una amplia gama de bienes extranjeros mientras que ofrece una reducida variedad de productos.

Por otro lado, la diversificación de las exportaciones salvadoreñas en el tema de mercados de destino ha tenido un comportamiento muy estable teniendo un nivel de diversificación prácticamente nulo durante todo el período en estudio. Esto se ve reflejado en el hecho que a lo largo del período, solamente cinco países son los que poseen en promedio una participación del 73.6%³² de los mercados de destino de las exportaciones salvadoreñas: Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Lo anterior podría ser explicado debido a la dependencia estructural que El Salvador posee con Estados Unidos (en términos comerciales y económicos) y a la facilidad de comercio que se posee con los demás países de la región centroamericana.

4.2.2. Coeficientes de correlación entre el gasto público destinado al fomento del sector exportador y la diversificación de las exportaciones

Para establecer si existe o no alguna relación entre el gasto público de apoyo al sector exportador y la diversificación de las exportaciones, se acudirá nuevamente al coeficiente de correlación de Pearson.

En el caso ideal, las correlaciones deberían ser negativas y muy cercanas a -1 para que el gasto tributario y presupuestario aportaran significativamente a la diversificación de las exportaciones, es decir, que en el mejor de los casos un aumento en los montos destinados al gasto tributario y presupuestario sería acompañado por una disminución del IHH en una proporción cercana a dicho aumento.

³² Datos obtenidos a partir de estimaciones propias.

Cuadro No. 7: Correlaciones entre el gasto público destinado al fomento del sector exportador y la diversificación de las exportaciones

	Coeficiente de correlación: Diversificación de X con GT	Coeficiente de correlación: Diversificación de X con GP	Coeficiente de correlación: Diversificación de X con GX
IHH productos	-0.225	-0.906	-0.296
IHH mercados	0.194	0.706	0.249

Nota: todos los montos están expresados en sus valores reales.

X=exportaciones; GP=gasto presupuestario; GT=gasto tributario; GX=gasto público de apoyo al sector exportador.

El nivel de desagregación utilizado para las correlaciones es con nomenclatura SA a 6 dígitos.

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

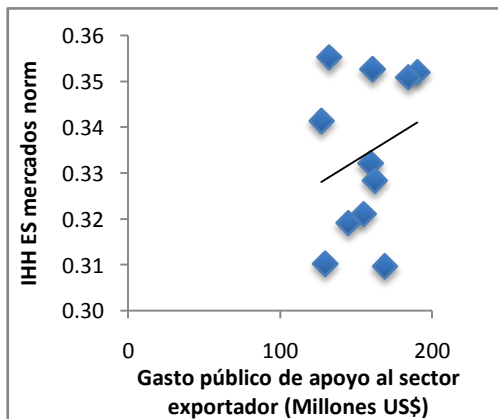
Como se puede observar, los resultados obtenidos muestran que el escenario ideal es muy lejano al que se presenta en la realidad, ya que el único caso cercano a éste se da en la relación del gasto presupuestario y la diversificación de productos con un coeficiente de correlación de -0.906, indicando una relación lineal muy fuerte e inversa entre estas variables³³. Sin embargo, como se ha mencionado, este tipo de gasto es el menor componente dentro de la estrategia de fomento a las exportaciones.

El gasto público dirigido al sector exportador posee una relación débil y negativa con la diversificación de productos y débil pero positiva con la diversificación de mercados. Estos resultados pueden observarse en los gráficos 17a y 17b, en donde la dispersión entre los puntos de estas variables es bastante grande (denotando relaciones débiles) y las tendencias lineales se notan claramente positiva en el caso de la diversificación de mercados y negativa en el caso de productos.

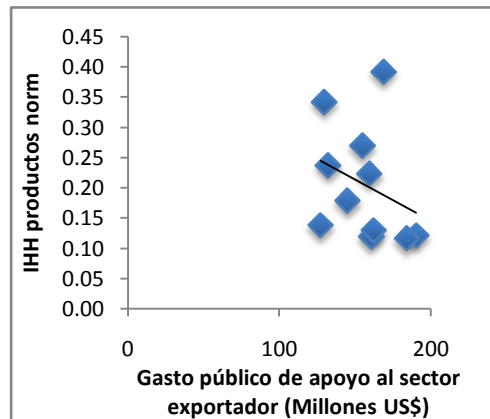
³³ Ir a anexos para observar más representaciones gráficas que muestran la relación existente entre los gastos reales al sector exportador con la diversificación de exportaciones para el periodo 1995-2006

Gráfico No. 17: Correlación gasto público de apoyo al sector exportador con IHH de mercados y de productos

17a: Gráfico de dispersión entre el IHH de mercados y el gasto hacia el sector exportador



17 b: Gráfico de dispersión entre el IHH de productos y el gasto hacia el sector exportador



Nota: correlaciones fueron calculadas con base en sus valores reales

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

Lo anterior denota que la relación existente entre el gasto público dirigido al fomento del sector exportador (con la estructura actual) y la diversificación de las exportaciones no es la adecuada como para que el primero se convierta en una herramienta con resultados exitosos sobre la segunda.

4.3 Relación entre el gasto público de apoyo al sector exportador con la generación de empleos

En este apartado se buscará inicialmente presentar comparativamente la evolución de la generación de empleos en el sector exportador y del gasto tributario y presupuestario. Posteriormente se establecerá la relación entre el gasto dirigido al sector exportador y la generación de empleo que dicho sector ha tenido en el período 1995 - 2006. Además, se examinará si se ha cumplido el objetivo de la política de promoción de exportaciones, mencionado en el capítulo II, de generar la suficiente cantidad de empleos para absorber a los nuevos ingresantes en el mercado laboral.

Es necesario aclarar que en la presente investigación se utilizará el empleo en las ramas económicas agrícola y manufacturera (industria maquilera y no maquilera) como un

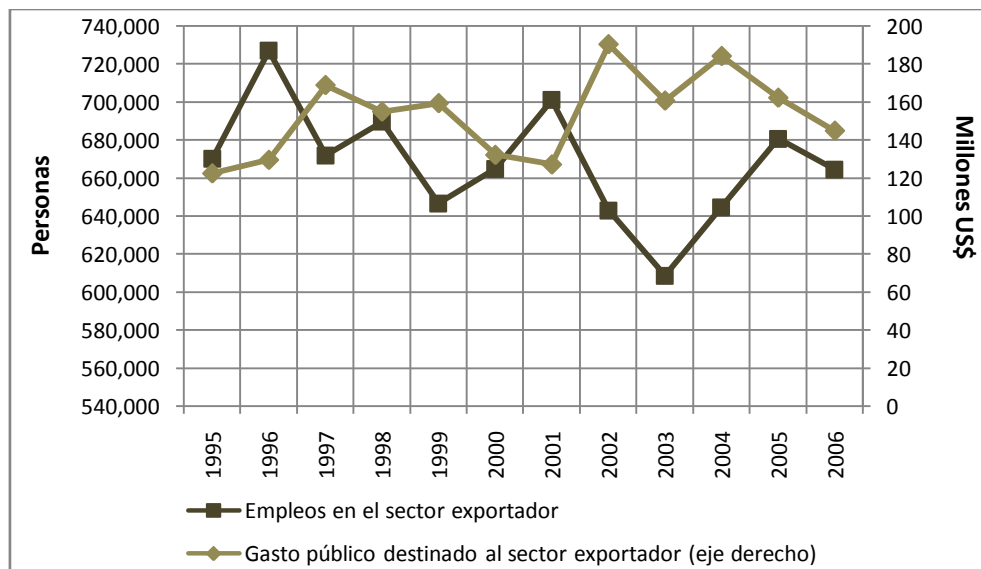
aproximado de los empleos que ha generado el sector exportador, debido a que de estas ramas provienen la mayoría de bienes que conforman la oferta exportable salvadoreña. La información respecto al empleo en el sector agrícola ha sido obtenida de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples presentadas por la DIGESTYC y los datos estadísticos referentes al empleo en la industria manufacturera se obtuvieron de los cotizantes del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

4.3.1 Evolución comparativa del empleo generado por el sector exportador salvadoreño y el gasto público de apoyo a dicho sector

En el gráfico No. 18 se presenta la evolución del gasto público orientado al sector exportador y el empleo que éste ha generado. Como se ha mencionado anteriormente, la tendencia del gasto ha sido levemente creciente, lo cual se puede ver reflejado en el presente gráfico. También se aprecia que la tendencia del empleo generado por el sector ha sido decreciente durante el período en estudio.

Lo anterior muestra un comportamiento contrario a lo que se esperaría para estas dos variables, ya que a pesar de que el gasto tiene una conducta alcista, no deja de ser inestable y además el empleo no ha logrado mantener una sostenibilidad positiva durante estos años.

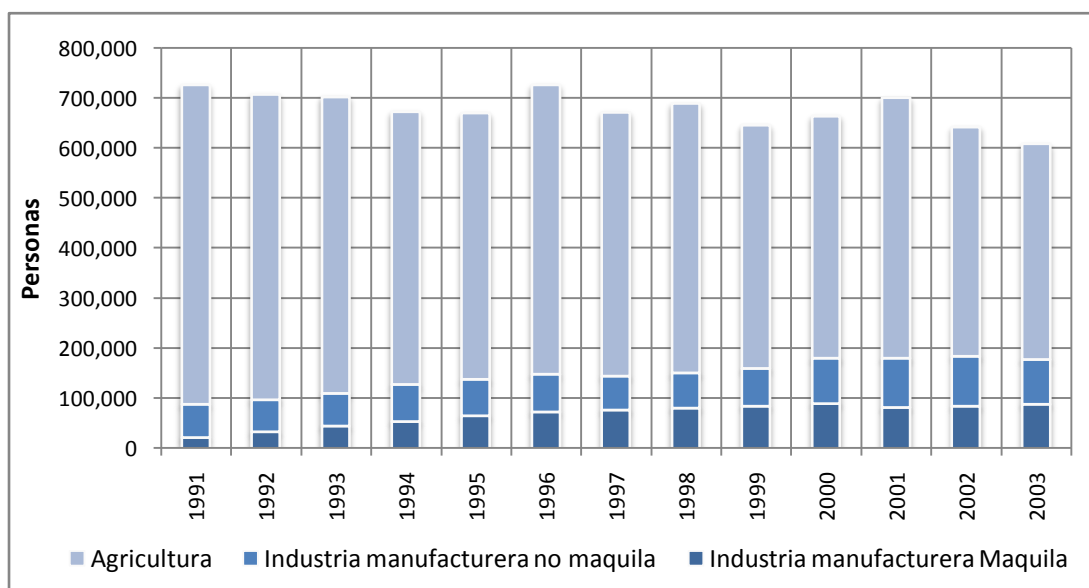
Gráfico No. 18: Empleo generado en el sector exportador y el gasto público destinado a dicho sector



Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas.

Dentro del análisis de la generación de empleos en el sector exportador, es necesario examinar si en realidad se ha logrado cumplir el objetivo, planteado por la estrategia nacional para el desarrollo de las exportaciones, de absorber a la nueva fuerza laboral con dicha creación de empleos. Para esto se recurrirá a analizar la estructura del empleo en el sector exportador que, como se dijo anteriormente será un aproximado del empleo en las ramas económicas agrícola y manufacturera, esta relación puede observarse en el gráfico No. 19.

Gráfico No. 19: Empleo en el sector exportador (1991-2003)



Nota: datos de agricultura obtenidos de las EHPM y datos de manufactura de las estadísticas de cotizantes del ISSS

Fuente: elaboración propia con datos en EHPM varios años y estadísticas del ISSS, para el período de 1991-2003 debido a la disponibilidad de datos

Como se puede observar en el gráfico anterior, la rama agrícola es la que ha generado un mayor número de empleos dentro del sector exportador. De igual forma, es necesario resaltar que la industria manufacturera (subsectores maquila y no maquila) ha contado con una pobre colaboración dentro esta estructura, siendo la maquila la que presenta una menor aportación de empleos en términos absolutos.

Sin embargo, al analizar el desempeño del crecimiento promedio del empleo en el sector exportador, se obtiene una evolución diferente para el período 1992-2003, ya que a pesar de que el subsector maquila presenta un aumento, en términos absolutos, de su participación dentro de la generación de empleos en el sector, la tasa de crecimiento del mismo ha mantenido una fuerte tendencia decreciente durante todo el período, pasando de

de 48.70% en 1992 a 5.22% en el 2003. Esto denota que la generación de nuevos empleos en el subsector maquila ha sido cada vez menor.

Lo anterior no concuerda con el apoyo que es otorgado a la maquila a través del gasto público que compone a la estrategia de promoción a las exportaciones, (compuesto mayoritariamente por gasto tributario como se concluyó en el capítulo III), ya que esta industria es la que menos ha contribuido a la generación de empleos en términos absolutos (creciendo cada año a una tasa menor), aún y cuando la maquila recibe una cantidad importante de recursos y si se considera que ésta solamente es un subsector dentro de la industria manufacturera.

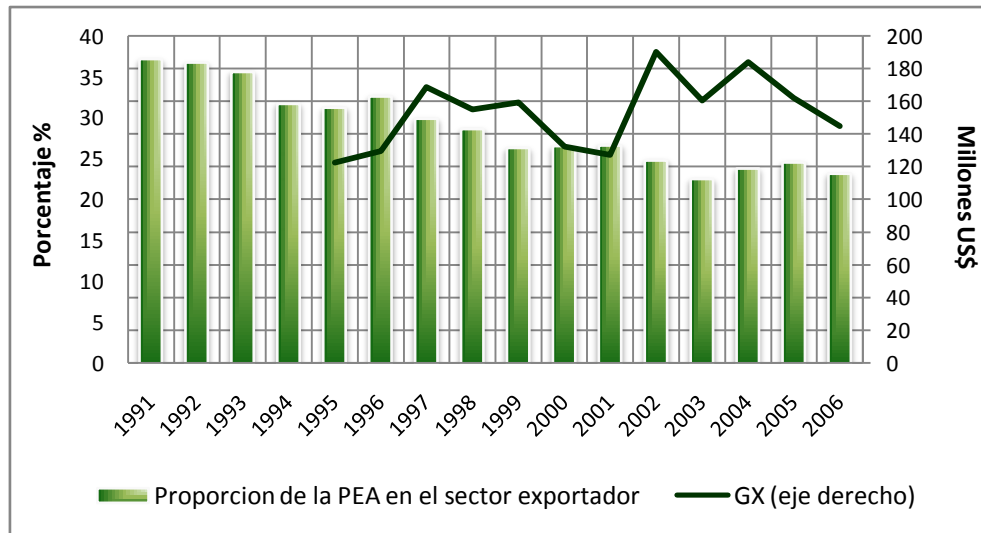
Del mismo modo, la industria manufacturera no maquila ha presentado variaciones anuales de empleo bastante inestables que denotan una tendencia prácticamente nula durante todo el período en estudio. Debido a la importancia que ésta industria tiene dentro de la estructura del gasto tributario (como se concluyó en el capítulo III, la mayor parte de dicho gasto va dirigido a ella) es preciso mencionar que en este sector de la industria manufacturera tampoco se han creado los empleos suficientes para absorber a los ingresantes al mercado laboral.

Durante los años de 1991 a 2003, el empleo total en el sector exportador ha tenido un comportamiento muy inestable, presentando tasas de crecimiento bajas, puesto que a lo largo del periodo en estudio, el promedio de las variaciones sufridas por esta variable ha sido de -1.33%, teniendo un valor máximo de 8.45% en 1996 y para el año 2002 llegó a su nivel más bajo con -8.26%. Esto no ha ido acorde al comportamiento de la tasa de crecimiento de las personas en edad apta para ingresar al mercado laboral (PEA)³⁴, ya que en promedio ésta fue de 2.78% durante el mismo período.

³⁴ La Población Económicamente Activa (PEA) es aquella proporción de la población de 10 años y más, que se encuentra ocupada o desocupada. Sin embargo, se debe aclarar que a partir del año 2007 el patrón de medición de la PEA ha cambiado (población de 16 años o más). Para efectos de esta investigación se considera la definición anterior, ya que se trabaja con los datos hasta el año 2006.

Asimismo, es preciso analizar el nivel de absorción presentado por el sector exportador con respecto al empleo. Esto será estimado a través de la proporción entre las personas ocupadas en el sector exportador y el total de personas ubicadas en la PEA total³⁵. Será dicha relación la que permitirá conocer cuál ha sido en realidad la participación del sector exportador en la generación de empleos dentro de la economía total del país (Ver gráfico No. 20).

Gráfico No. 20: Proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) en el sector exportador



*Nota: GX, gasto público de apoyo al sector exportador en términos reales.
Total de empleos en el sector exportador como proporción de la PEA*

Fuente: elaboración propia con base en datos de DIGESTYC

El gráfico anterior muestra que a pesar de que la proporción de la PEA del sector exportador ha tomado valores significativos durante todo el período (en promedio 30.01%), ha existido un comportamiento contradictorio, ya que aún con la implementación de la estrategia de promoción a las exportaciones, este porcentaje ha decrecido, pasando de 37.22% en 1991 (el cuál fue el valor máximo durante todo el período) a 23.19% en 2006. Esto significa que, a pesar del gasto público realizado como parte de dicha estrategia, la generación de empleos en el sector exportador ha sido cada vez menor y con una participación cada vez más baja dentro de la PEA salvadoreña.

³⁵ Para observar los resultados obtenidos en esta proporción, ver Anexo 14.

Por tanto, contrario a lo que algunas instituciones (FUSADES y COEXPORT) y antiguos gobiernos aseguraban que ocurriría, después de casi 20 años las políticas de promoción a las exportaciones no han logrado alcanzar uno de sus principales objetivos: la generación de nuevos empleos que absorban a los ingresantes en el mercado laboral.

Para continuar analizando el comportamiento del empleo generado por el sector exportador salvadoreño, es significativo destacar el nivel salarial alcanzado por estos empleos respecto a la productividad. Para esto, en la presente investigación se ha hecho una estimación de los Costos Laborales Unitarios Reales (CLUR)³⁶, que se definirán como la relación entre los índices de salarios reales y los índices de productividad.

La estimación de éstos se hará con base en los salarios medios para los años comprendidos entre 1994 y 2003, que fueron estimados a partir de los datos de la ganancia del sector maquilero proporcionados por el Ministerio de Hacienda³⁷.

De acuerdo con Góchez (2006), los salarios deben crecer al mismo ritmo que la productividad para que tengan una participación equilibrada dentro del valor agregado. Es por esto que si los CLUR presentan una tendencia decreciente, significará que la productividad crece más rápido que los salarios y viceversa.

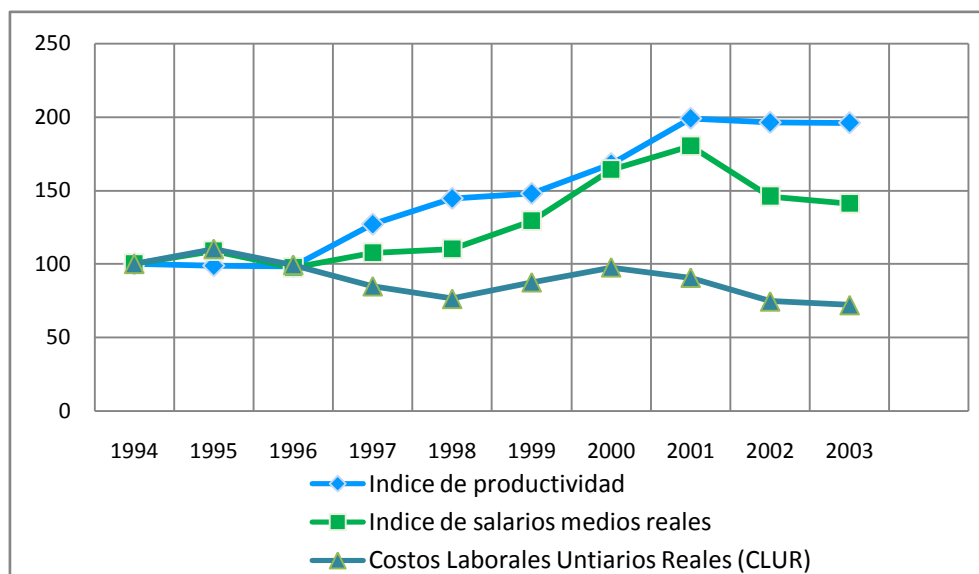
En el gráfico No. 21 puede observarse que los CLUR presentan una tendencia decreciente durante el período en estudio, lo cual significa que los trabajadores de la maquila han mantenido una participación cada vez menor dentro del valor agregado de esa industria³⁸.

³⁶ Para ahondar en el método de estimación de los CLUR, Ver Apéndice 3

³⁷ Es importante explicar que dicha estimación se hará con base en la industria maquilera debido a la gran importancia de este subsector como parte del fomento al sector exportador.

³⁸ La estimación detallada de este análisis se presenta en el Apéndice 4.

Gráfico No. 21: Comportamiento del índice de productividad, índice de salarios medios reales y costos laborales unitarios reales de la maquila



Nota: Índice de productividad e Índice de salarios medios reales fueron estimados con el año base 1994.

Fuente: elaboración propia con base en datos otorgados por el Ministerio de Hacienda, BCR y Góchez (2006)

El comportamiento decreciente de los CLUR puede ser explicado por las altas tasas de crecimiento de la productividad durante el período 1994-2003 (con un crecimiento promedio anual de 9.28%), las cuales no han sido acompañadas por un crecimiento suficiente en los salarios medios reales (obteniendo un crecimiento promedio anual de 5.79%). Además, a partir del año 2001, la productividad en el sector maquila se ha estancado y los salarios medios reales han decrecido considerablemente.

4.3.2 Coeficientes de correlación entre el gasto público destinado al fomento del sector exportador y la generación de empleos en dicho sector

Para determinar cuál es la relación entre la generación de empleo en el sector exportador y el gasto público hacia este sector, se recurrirá una vez más al coeficiente de correlación de Pearson.

Se esperaría que exista una relación positiva y fuerte, es decir, cercana a 1 entre el gasto público del sector exportador y la generación de empleos en el mismo, lo cual indicaría que

un crecimiento en el gasto estaría acompañado de un fuerte crecimiento en la generación de empleos en el sector exportador.

A continuación se presenta un cuadro, donde se muestran los resultados obtenidos a partir de las correlaciones.

Cuadro No. 8: Correlaciones entre el gasto público destinado al fomento del sector exportador y la generación de empleos en el mismo.

	Coefficiente de correlación: Generación de empleos con GT	Coefficiente de correlación: Generación de empleos con GP	Coefficiente de correlación: Generación de empleos con GX
Sector exportador^a	-0.53	-0.63	-0.56
Sector agrícola^b	-0.49	-0.9	-0.54
Industria maquilera	0.36	0.81	0.41
Industria no maquilera	0.07	0.8	0.13

Nota: todos los montos están expresados en sus valores reales.

X=exportaciones; GP=gasto presupuestario; GT=gasto tributario; GX=gasto público de apoyo al sector exportador.

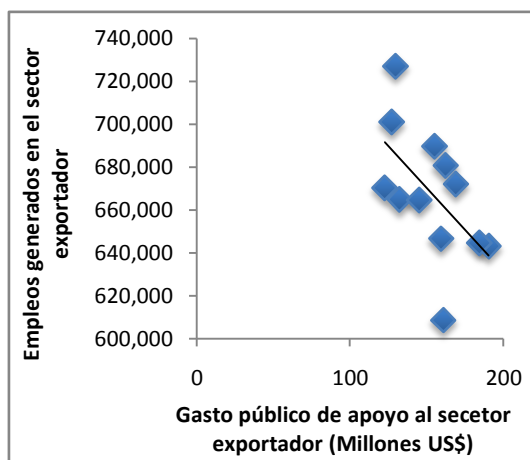
^aLas correlaciones para el sector exportador se han calculado con los datos del período 1995-2006. ^bPara el caso del sector agrícola, maquila y no maquila los datos corresponden al período 1995-2003.

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

Es importante mencionar que la correlación existente entre la generación de empleos en el sector exportador a través de su gasto público ha mostrado una relación inversa y moderada, es decir, presenta un comportamiento contrario a lo esperado. Esto también se puede reafirmar al observar el siguiente gráfico de dispersión, el cual muestra una tendencia negativa y con sus puntos considerablemente dispersos³⁹.

³⁹ Ir a anexos para observar más representaciones gráficas que muestran la relación existente entre los gastos reales al sector exportador con la generación de empleos en el sector para el período 1995-2006

Gráfico No. 23: Correlación gasto público de apoyo al sector exportador con empleos generados en dicho sector (1995-2006)



Nota: correlaciones fueron calculadas con base en sus valores reales

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

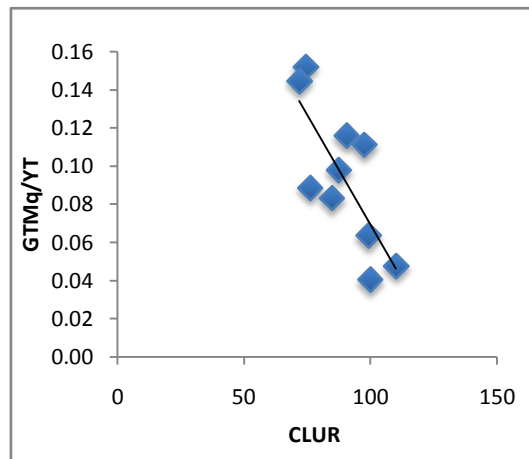
Los resultados obtenidos demuestran que las relaciones existentes entre el empleo generado por el sector exportador (tanto total como sector agrícola) y los distintos tipos de gasto destinados al fomento del mismo, no han sido las adecuadas (todas muestran una relación inversa), o no han sido lo suficientemente fuertes como para llegar a ser herramientas efectivas en la creación de cantidades significativas de puestos laborales (como es el caso para las correlaciones entre gasto total y tributario con el empleo en la industria maquilera).

Asimismo, es necesario distinguir que las correlaciones del gasto presupuestario son las únicas que presentan la relación ideal (fuerte y positiva) respecto a la generación de empleos (para el caso de los subsectores maquila y no maquila), sin embargo, este tipo de gasto es el que representa una menor cuantía del gasto público de apoyo al sector exportador. Por tanto, se puede señalar que el gasto público de apoyo al sector exportador no muestra tener una relación con el crecimiento del empleo, ya que ha tenido una relación inversa con la generación de empleos en el sector exportador, durante el período en estudio.

4.3.3 Coeficiente de correlación entre la ratio gasto tributario de apoyo al subsector maquila/ingresos tributarios y los CLUR en dicho sector

Es importante relacionar el comportamiento de los CLUR con la ratio entre el gasto tributario real de apoyo al subsector maquila con los ingresos tributarios, es decir, interesa conocer la relación existente entre la renuncia fiscal dirigida a incentivar la industria maquilera con el nivel salarial respecto a la productividad en dicho subsector.

Gráfico No. 22: Correlación gasto tributario de apoyo al subsector maquila como proporción de los ingresos tributarios con los CLUR en dicho sector (1994-2003)



Nota: CLUR, Costos Laborales Unitarios Reales; GTMq/YT, gasto tributario de apoyo al subsector maquila como proporción de los ingresos tributarios. Correlaciones fueron calculadas con base en sus valores reales

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

A través del coeficiente de Pearson se obtuvo una correlación negativa y fuerte (-0.77) entre los CLUR y la proporción gasto tributario real dirigido al subsector maquila/ingresos tributarios, es decir, que aún cuando se ha presentado una mayor renuncia fiscal en apoyo a este subsector, la participación de los salarios dentro del valor agregado de esa industria ha ido disminuyendo. Dicha relación se refleja en el gráfico de dispersión anterior (gráfico No.22).

Por lo anterior, se puede concluir que la estrategia de promoción a las exportaciones ha permitido destinar considerables cantidades de recursos para apoyar al sector maquila y no maquila (principal beneficiario) en concepto de incentivos fiscales, lo cual no se ha traducido en una mayor generación de empleos en el sector exportador. Además, en el caso de la

maquila, los empleos al interior del sector han ido acompañados de salarios medios reales de pobre crecimiento e incluso sufriendo altas caídas durante los últimos años.

En síntesis, durante el desarrollo del presente capítulo se encontraron algunas características relevantes vinculadas al gasto público de apoyo al sector exportador y su relación con el crecimiento y diversificación de las exportaciones, así como con la generación de empleos en el sector.

En relación a las exportaciones reales, el gasto tributario presenta un vínculo muy débil y directo con dicha variable, mientras que el gasto presupuestario sostiene una relación fuerte y directa con la misma. De manera global, tenemos que el gasto público de apoyo al sector exportador mantiene una relación directa y muy débil con sus exportaciones, esto podría ser explicado por el mayor peso del gasto tributario dentro de la estructura del gasto público orientado al sector.

Las relaciones anteriores denotan como el objetivo de la estrategia de promoción a las exportaciones, en cuanto a la generación de las divisas necesarias (por medio de incrementos en las exportaciones) para frenar o revertir el problema deficitario en la balanza comercial, no ha sido alcanzado. Como se pudo observar en este capítulo, a lo largo de los últimos 18 años el déficit comercial se ha venido profundizando, tendencia que los incentivos fiscales al sector exportador no han logrado subsanar.

Considerando los objetivos contenidos en las leyes de fomento a las exportaciones, y observando los resultados obtenidos en cuanto a la diversificación de mercados y la generación de empleos, puede apreciarse que el aporte tampoco ha sido el esperado. Por un lado, a pesar que la diversificación de productos ha mejorado, la diversificación de mercados no ha presentado el avance deseado. Además, se encontró que la diversificación de las exportaciones en cuanto a productos ha tenido mejoría en el tema de las partidas de bienes más no por rama de actividad exportadora. Asimismo al realizar un análisis detallado del IHH de productos por partidas superavitarias y deficitarias, se encontró que los productos de la oferta exportadora neta están relativamente concentrados, mientras que la demanda importadora se encuentra repartida en una mayor variedad de ellos, lo cual no ha contribuido a reducir el déficit comercial en el país.

Por otra parte, la generación de empleo en los subsectores o ramas del sector exportador que reciben más recursos por medio del gasto público, no han contribuido a absorber a los

ingresantes a la fuerza laboral del país, ya que tanto el sector manufactura maquilero como el no maquilero, han tenido una baja participación en la generación de empleos. Igualmente, al analizar el empleo del sector exportador como proporción en la PEA, se puede observar que ha existido una tendencia decreciente aún cuando los gastos destinados al apoyo de dicho sector han ido en aumento.

A raíz de lo anterior, se hizo preciso estudiar el comportamiento de los salarios dentro de los empleos generados en el sector exportador, específicamente en la maquila. Una medida de esto nos la proporcionan los CLUR del subsector maquila, los cuales han presentado una tendencia decreciente a lo largo del período comprendido entre 1994-2003; al mismo tiempo, al relacionar los CLUR con la ratio de los gastos tributarios en el subsector maquila con respecto a los ingresos tributarios, se encontró que presentaban una relación contraria a la esperada, es decir, que cuando los sacrificios fiscales aumentaron, la participación de los trabajadores de la maquila dentro del valor agregado de dicha industria ha ido disminuyendo.

CONCLUSIONES

El buen desempeño de toda economía requiere de un manejo eficiente de los recursos del Estado. Es por ello, que la inestabilidad fiscal existente y la coyuntura económica adversa en El Salvador, otorgan una mayor importancia a la eficaz asignación del gasto público.

En la presente investigación se ha estimado el monto de los recursos públicos orientados a impulsar la dinámica exportadora del país, presentados bajo la forma de gasto tributario y presupuestario. La hipótesis planteada en la investigación establecía que el gasto público destinado al sector exportador no ha contribuido a mejorar el desempeño del mismo. Dicha hipótesis se ha validado a lo largo del estudio, por medio del análisis de diversos indicadores, permitiendo generar las siguientes reflexiones.

En primer lugar, es necesario resaltar que la política de promoción a las exportaciones en El Salvador ha sobrepasado en la actualidad el nivel de neutralidad ampliada, es decir, las medidas aplicadas han excedido el objetivo de equilibrar la importancia entre las ventas al exterior y las compras del extranjero. Lo anterior se debe al mantenimiento de ciertos incentivos que ya han cumplido su objetivo teórico y a la alta intervención estatal orientada a la promoción de exportaciones. Para el primer caso se tiene el Draw-Back, cuyo plazo de aplicación ha vencido y no hay razones válidas para mantenerlo, debido a la desgravación arancelaria que se ha dado en los últimos años. Además, se considera una alta intervención estatal, porque los recursos destinados a la promoción de las exportaciones han superado a los otorgados a ciertas áreas definidas como prioritarias (salud y educación), por los distintos gobiernos salvadoreños que permanecieron en el poder durante el período 1989-2008.

Por otro lado, el gasto público destinado al fomento del sector exportador ha estado constituido casi en su totalidad por el gasto tributario, y éste a su vez, ha tenido como elemento principal la exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA), relegando así al

gasto presupuestario, el cual muestra una participación marginal dentro del esquema de fomento a las exportaciones. Teniendo en cuenta que la recaudación del IVA es el componente con mayor peso dentro de los ingresos tributarios, se puede deducir que la promoción de exportaciones en El Salvador ha implicado un enorme sacrificio para las arcas del Estado.

Como se ha observado a lo largo de la investigación, la estrategia de promoción a las exportaciones ha estado orientada a apoyar al sector no maquilero, principalmente por medio del gasto tributario, otorgando montos considerablemente altos. Sin embargo, el sector maquilero también ha recibido una importante cantidad de recursos, incluso superando en dos años (2002 y 2003) lo destinado a la industria no maquilera. A pesar de lo anterior, dicha industria ha sido la que ha generado un menor número de empleos dentro del sector exportador, en relación con los recursos recibidos. Además, la maquila posee un bajo aporte al valor agregado nacional, comparado con el resto de sectores productivos de la economía salvadoreña.

A partir de los diferentes aspectos analizados en la investigación, puede observarse que la relación existente entre el gasto público dirigido al fomento del sector exportador y el desempeño del mismo, no es la adecuada como para afirmar que el gasto otorgado es un instrumento eficaz para la promoción de las exportaciones. No obstante, la relación entre el gasto presupuestario y el desempeño del sector exportador se convierte en una excepción de este comportamiento (hay que recordar que su participación en el esquema de fomento de las exportaciones es reducida), haciéndose necesaria una discusión sobre la reestructuración de los fondos destinados a la promoción de las exportaciones.

Además, una forma de validar la concesión de recursos públicos al sector exportador como herramienta efectiva para impulsar su desempeño es por medio del cumplimiento de los objetivos planteados por la Estrategia Nacional para el Desarrollo de las Exportaciones. En este sentido, queda claro que tales objetivos no han sido cumplidos en su totalidad, debido a que el crecimiento de las exportaciones no ha generado las suficientes divisas para compensar el déficit comercial, los empleos generados por el sector exportador no han logrado absorber a los

ingresantes al mercado laboral y la diversificación de las exportaciones se ha logrado únicamente de manera parcial (las exportaciones siguen estando concentradas hacia determinados mercados de destino).

Debido a la magnitud de los recursos otorgados al fomento del sector exportador, es necesario contar con un alto nivel de transparencia en el manejo de estos fondos. En la actualidad, el grado de transparencia es prácticamente nulo debido al acceso restringido a la información, la falta de estimaciones oficiales del gasto tributario para la promoción de las exportaciones y/o la incongruencia en los datos presentados.

A partir de lo anterior se hace necesario realizar investigaciones, ya sea desde el gobierno o desde otras instituciones, que aborden la temática sobre el destino del gasto público y la forma en qué esto repercute en la dinámica de la economía salvadoreña. Particularmente, en el caso del sector exportador, sería conveniente elaborar un documento que contenga un conjunto de propuestas de políticas públicas para mejorar y fortalecer aspectos tales como la eficiencia del gasto público destinado a apoyar las actividades exportadoras en el país.

GLOSARIO

Beneficios fiscales.

Incluyen tanto a los incentivos fiscales (exención de impuestos con el objetivo de promover sectores o regiones) y beneficios que no son incentivos (deducción de gastos en salud en la declaración del impuesto sobre la renta, por ejemplo).

Depósitos para Perfeccionamiento Activo.

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

Deseconomías.

Son las condiciones internas o externas de una empresa (industria) que explican el crecimiento de los costos medios, debido a un aumento en la escala de operaciones.

Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Es un impuesto que se aplica a la transferencia, importación, internación, exportación y al consumo de los bienes muebles corporales; prestación, importación, internación, exportación y el autoconsumo de servicios.

Sector Público No Financiero (SPNF).

Delimitado por el gobierno central, las municipalidades y las empresas públicas no financieras.

Sector Público Financiero (SPF).

Constituido por las empresas públicas dedicadas a actividades de índole financiero.

Valor Libre a Bordo (F.O.B. por sus siglas en inglés).

Es el valor de un producto en su país de origen puesto a bordo de un medio de transporte que cubre solamente el valor de los bienes excluyendo el seguro y el flete.

Zonas Francas.

Área del territorio nacional, donde las mercancías que en ella se introduzcan, son consideradas fuera del territorio aduanero nacional, respecto de los derechos de importación y de exportación y por tanto sujetas a un régimen y marco procedimental especial

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Alas, C. (2002) “Series de investigación: Política comercial y evolución del sector exportador durante los noventa en El Salvador” en FUSADES. [En línea]. El Salvador, FUSADES. Disponible en: <http://www.fusades.org/get.php?id=225&anchor=1> [Accesado el día 15 de abril de 2009].
- ✓ Angel, A y Chemonics International, Inc. (1996) Incentivos a las Exportaciones Agropecuarias No-tradicionales en El Salvador: los sistemas de reintegro arancelario y devolución del IVA. El Salvador, Proyecto CRECER, USAID/IICA.
- ✓ Arriagada, P. (1992) Marco legal e institucional para el desarrollo de las exportaciones no tradicionales. Chile, Centro Internacional para El Desarrollo Económico.
- ✓ Artana, D. (1989) La Promoción de Exportaciones en El Salvador.
- ✓ Artana, D. (2005) Gasto Tributario: Conceptos y Aspectos Metodológicos para su Estimación. [En línea]. Argentina, FIEL. Disponible en: <http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC87.pdf>. [Accesado el día 10 de junio de 2009]
- ✓ Banco Central de Reserva de El Salvador. (1991) Guía del Exportador: trámites, incentivos, apoyo institucional, legislación. BCR. El Salvador.
- ✓ Banco Central de Reserva de El Salvador (2009) [En línea] El Salvador, BCR. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/?cat=1000&name=Base%20de%20Datos&lang=es> [Accesado durante mayo – julio de 2009].

- ✓ Barreix, A. y Villela, L. (2003) "Tributación en el Mercosur: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación" en INTAL/BID. [En línea]. Argentina, BID. Disponible en:
http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALITD_IE_2003_Tributacion_Barreix-Villela.pdf [Accesado el día 17 de abril de 2009].

- ✓ Barreix, A. Villela, L. y Roca, J. (2005) "El desafío fiscal del Mercosur" en INTAL/BID. [En línea]. Argentina, BID. Disponible en:
http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALITD_DT_19_2005_Villela_Roca_Barreix.pdf [Accesado el día 17 de abril de 2009].

- ✓ Centro de Estudios para Producción del Gobierno de Argentina. (2003) [En línea]. CEP, disponible en:
http://www.cep.gov.ar/descargas_new/panorama_comercio_exterior/estudios_comercio_exterior/2003/insercion.pdf?PHPSESSID=dacb27191ed875ef37721c39f62369b8 [Accesado el día 29 de abril de 2009].

- ✓ Chacholiades, M. (1990) International Economics. United States of America, McGraw-Hill Publishing Company.

- ✓ Corporación de Exportadores de El Salvador. (1992) Estrategia para el Desarrollo de las Exportaciones en El Salvador. *COEXPORT*.

- ✓ Corte Suprema de Justicia. (1988) "Ley de Reactivación de las Exportaciones" en Leyes Económicas. [En línea]. El Salvador, disponible en:
<http://www.jurisprudencia.gob.sv/Lgmateria.htm> [Accesado el día 06 de abril de 2009].

- ✓ Corte Suprema de Justicia. (2007) "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 06 de abril de 2009].

- ✓ Corte Suprema de Justicia (2004). "Crease la Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones e Inversiones". [En línea]. El Salvador, disponible en:
<http://www.jurisprudencia.gob.sv/Lgmateria.htm> [Accesado el día 06 de abril de 2009].

- ✓ Corte Suprema de Justicia. (2000) “Ley de Inversiones” en Leyes Económicas. [En línea]. El Salvador, disponible en: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/Lgmateria.htm> [Accesado el día 17 de abril de 2009].
- ✓ Corte Suprema de Justicia. (2007) “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 06 de abril de 2009].
- ✓ Diario Oficial de El Salvador. (1990) “Ley de Reactivación de las Exportaciones” en Global Legal International Network. [En línea]. Disponible en: <http://www.glin.gov> [Accesado el día 20 de abril de 2009].
- ✓ Diario Oficial de El Salvador. (1991) “Convenio de Enmienda No. 4 al proyecto de Donación Estabilización y Recuperación Industrial” en Global Legal International Network. [En línea]. Disponible en: <http://www.glin.gov> [Accesado el día 17 de mayo de 2009].
- ✓ Dirección General de Estadística y Censos (2009) [En línea]. El Salvador, DIGESTYC. Disponible en: <http://www.digestyc.gob.sv> [Accesado durante julio de 2009].
- ✓ Feenstra, R. (2004) *Advanced International Trade: Theory and Evidence*. United States of America, Princeton University Press.
- ✓ Góchez, R. (2006) “La dinámica de la actividad maquiladora en El Salvador 1990-2004” en Centro de Estudios y Apoyo Laboral. El Salvador.
- ✓ Krugman, P. y Obstfeld, M. (2001) *Economía Internacional: Teoría y política*, quinta edición. España, Pearson Educación, S.A.
- ✓ Ministerio de Economía de El Salvador. (2009) [En línea]. El Salvador, MINEC. Disponible en: <http://www.minec.gob.sv/datco/default.asp?id=4&mnu=4> [Accesado el día 25 de abril de 2009].

- ✓ Ministerio de Economía de El Salvador. (2009) [En línea]. El Salvador, MINEC. Disponible en: <http://www.minec.gob.sv/policom/> [Accesado el día 17 de abril de 2009].

- ✓ Ministerio de Hacienda de El Salvador. (2009) [En línea]. El Salvador, MH. Disponible en: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/MH_Finanzas/MH_PRESUPUESTO/Guia_de_L_Ciudadano/Guia09.pdf [Accesado el día 20 de abril de 2009].

- ✓ Orellana, C. (2003) “Series de investigación: Las practicas desleales de comercio internacional y su relevancia para El Salvador” en FUSADES. [En línea]. El Salvador, FUSADES. Disponible en: <http://www.fusades.org/get.php?id=224&anchor=1> [Accesado el día 15 de abril de 2009].

- ✓ Orellana, C. y Alas, C. (2009) “Estrategia de Desarrollo Económico y Social 2009-2014” en FUSADES. [En línea]. El Salvador, FUSADES. Disponible en: [http://www.fusades.org/index.php?cat=1377&lang=es&title=Estrategia%20econ%F3mica%202009-2014%20%20\(Cap%EDtulos%20Editados\)](http://www.fusades.org/index.php?cat=1377&lang=es&title=Estrategia%20econ%F3mica%202009-2014%20%20(Cap%EDtulos%20Editados)) [Accesado el día 15 de abril de 2009].

- ✓ Rivas, G., (2008) “Sector exportador demanda incentivos” en La Prensa Gráfica [En línea] 15 de Diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/index.php/economia/nacional/22040.html> [Accesado el día 20 de marzo de 2009]

- ✓ Salkind, N., (2000) Métodos de Investigación, tercera edición. México, Prentice Hall.

- ✓ Salvatore, D. (1992) Economía Internacional, tercera edición. México, McGraw – Hill.

- ✓ Schenone, O. (1988) Diagnóstico de la política de comercio exterior y del sector industrial en El Salvador.

- ✓ Seldon, A. y Pennance F. (1964) Diccionario de Economía: una exposición alfabética de conceptos económicos y su aplicación. España, Oikos – Tau, s.a. ediciones.
- ✓ Sistema de Información Macroeconómica y Financiera Regional (2009). [En línea] SIMAFIR. Disponible en: <http://www.secmca.org/simafir.html> [Accesado el día 20 de julio de 2009]
- ✓ Valiente, I. y Belloso M., (2009) “El Salvador sin más prórrogas para beneficios” en La Prensa Gráfica. [En línea] 29 de Junio de 2009. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/index.php/economia/nacional/42855.html> [Accesado el día 29 de junio de 2009]
- ✓ Valiente, I. y López K., (2009) “Beneficio del 6% a sector exportador vence este año” en La Prensa Gráfica. [En línea] 25 de Febrero de 2009. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/index.php/economia/nacional/19984.html> [Accesado el día 20 de marzo de 2009]
- ✓ Wisecarver, D., Morera L. y Rivera E. (2005) La Reforma del Impuesto sobre la Renta en Centroamérica en Cumplimiento al Mandato de la OMC. [En línea]. El Salvador. Disponible en: <http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/pdf/60.pdf> [Accesado el día 17 de julio de 2009]

ANEXOS

ANEXO 1: RESUMEN DE LEYES, DEROGADAS O REFORMADAS, VINCULADAS CON EL FOMENTO A LAS EXPORTACIONES EN EL SALVADOR

LEY DE FOMENTO DE EXPORTACIONES DE 1970	
Objetivos	Fomentar el desarrollo de productos industriales, artesanales y agropecuarios no tradicionales fuera del Mercado Común Centroamericano, como un medio de “aprovechar la capacidad industrial instalada, para la utilización de la abundante mano de obra”, y como una fuente de ingreso de divisas.
Instrumentos de acción	Se pretendió llevar a cabo por medio de una serie de incentivos y beneficios fiscales otorgados por ley a las personas que se dediquen a la actividad exportadora.
Beneficiarios y Beneficios	<p>Personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que se dediquen a la actividad exportadora.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Industrias de Exportación Netas</i> (Categoría A). Exención total del pago de impuestos a la importación de maquinaria y equipo que se requieren para la producción, durante 10 años; libre introducción a los recintos fiscales por 10 años de materias primas, productos semielaborados y envases necesarios para la producción; exención del impuesto sobre la renta por 10 años; exención total de impuestos sobre los activos y sobre el patrimonio por 10 años; y, libre remisión en moneda extranjera de los fondos provenientes de las ventas de productos fuera del Centro América. ○ <i>Industrias Mixtas</i> (Categoría B). Devolución de los impuestos pagados por la importación de materias primas, productos semielaborados y envases utilizados en la fabricación de productos que hayan sido exportados a países fuera del área centroamericana. ○ <i>Empresas Comerciales de Exportación</i> (Categoría C). Devolución de los impuestos por un período de 10 años sobre la importación de materias primas, productos semielaborados y envases incorporados en los artículos vendidos; y, exención del impuesto sobre a renta por 10 años sobre la utilidad neta de la exportación.
LEY DE FOMENTO DE EXPORTACIONES DE 1974	
Objetivos	Crear nuevas fuentes de trabajo por medio de la actividad exportadora y ser una fuente creadora de divisas para fortalecer las reservas internacionales del país.
Instrumentos de acción	Se pretendió llevar a cabo estableciendo instituciones, reglamentos y mecanismos adecuados para dirigir una “Política de Comercio Exterior”, implicando una participación más activa por parte del Estado en el proceso de exportación.
Beneficiarios y Beneficios	<p>Personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que se dediquen a la actividad exportadora.</p> <p>Serie de incentivos y beneficios fiscales, específicamente exenciones a una serie de impuestos sobre las actividades del exportador.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Industrias de Exportación Netas</i> (Categoría A). Exención total del pago de impuestos a la importación de maquinaria y equipo que se requieren para la producción, durante un período indefinido; exención total del impuesto sobre la renta, sobre los activos y el patrimonio, por un período de 10 años prorrogable por 2 años (si en los últimos 3 años los productos contienen un valor agregado nacional del 40%); y, libre internación a Zona Franca o Recinto Fiscal de materias primas, productos semielaborados e intermedios, empaques, muestras, patrones y lubricantes. ○ <i>Industrias Mixtas</i> (Categoría B). Exención total del pago de impuestos a la importación de maquinaria y equipo necesarios para la producción de artículos para exportación, por un período de 10 años prorrogable. Para gozar de dicho beneficio la empresa debe operar en un Recinto Fiscal y exportar más del 25% de su producción; y, el resto de beneficios aplicados en la Categoría A. ○ <i>Empresas Comerciales de Exportación</i> (Categoría C). Exención total de impuestos a la importación de equipo necesario para el desarrollo de las operaciones, durante 5 años;

exención del impuesto sobre la renta en un 100% durante los primeros 4 años y en un 50% durante los 4 años siguientes (si la empresa se encuentra localizada fuera de la Zona Franca y tiene una participación de capital mínima del 50%); exención del impuesto sobre la renta en un 100% por 4 años (si la empresa se localiza dentro de la Zona Franca); y, "Certificado de Compensación Tributaria" hasta por un 10% del valor FOB de cada exportación.

LEY DE FOMENTO DE EXPORTACIONES DE 1986

Objetivos	Aprovechar la abundante mano de obra en el país, mediante la creación de nuevas fuentes de trabajo; generar divisas para la reactivación económica del país y posicionar al país dentro de los niveles adecuados de competitividad en relación con la capacidad exportadora del resto de países.
Instrumentos de acción	Se pretendió llevar a cabo modificando las instituciones e instrumentos existentes, sin tratar de limitar o eliminar la ya establecida burocracia estatal en el proceso de exportación.
Beneficiarios y Beneficios	<p>Personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que se dediquen a la actividad exportadora.</p> <p>Serie de incentivos y beneficios fiscales, específicamente exenciones a una serie de impuestos otorgados en base a la actividad a que la empresa exportadora se dedique. Se incluyen los productos agropecuarios tradicionales que han sido sometidos a un proceso de transformación que contienen un mínimo de 30% del valor agregado nacional. Además de la exportación de servicios.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Empresas que exportan en forma directa la totalidad de su producción</i> (Categoría A). Exención total de impuestos a la importación de maquinaria y equipo, materias primas, productos semielaborados e intermedios, envases, empaques, muestras y patrones necesarios para la producción exportable por un período indefinido; exención total de impuestos a la importación de lubricantes y combustibles que no se producen en el país, por tiempo indefinido; exención total del impuesto sobre la renta, el activo y el patrimonio por un período de 10 años. ○ <i>Empresas que exportan en forma directa una parte de su producción</i> (Categoría B). Exención total de los impuestos a la importación de maquinaria y equipo, materias primas, productos semielaborados e intermedios, envases, empaques, muestras y patrones necesarios para la producción exportable durante un período de 10 años prorrogable por 10 más; exención de lubricantes y combustibles que no se producen en el país, por un período de 10 años prorrogable por 10 más; y, el resto de beneficios aplicables en la Categoría A. ○ <i>Empresas dedicadas al ensamblaje o maquila para la exportación</i> (Categoría C). Todos los beneficios de la Categoría A, con modificación en la exención total de impuestos a la importación de lubricantes y combustibles que no se producen en el país, por un período de 10 años prorrogable por 10 más. ○ <i>Empresas de comercialización internacional</i> (Categoría D). Exención total de impuestos a la importación de maquinaria y equipo, y demás enseres necesarios para la producción exportable por un período de 10 años prorrogable por 10 más; exención total de impuestos a la importación de materias primas, productos semielaborados e intermedios, envases, empaques, muestras y patrones necesarios para la producción exportable por un período de 10 años prorrogable por 10 más (en los casos donde estas empresas actúen como intermediarias en la ejecución de contratos de producción); exención total del impuesto sobre la renta, el activo y el patrimonio por un período de 10 años. ○ <i>Empresas que exporten servicios</i> (Categoría E). Exención total del impuesto sobre la renta por un período indefinido; y, exención de todo impuesto a la importación de artículos necesarios para la exportación de servicios, durante y período indefinido. ○ <i>Empresas que exploten Zonas Francas</i> (Categoría F). Exención total de los impuestos a la importación de maquinaria, equipo y otros implementos necesarios para el establecimiento y funcionamiento de la Zona Franca; exención total del impuesto sobre la renta, el activo y el patrimonio por un período de 10 años. ○ Se crea el "Certificado de Descuentos Tributarios", el cual se otorga en un porcentaje no mayor del 30% del valor FOB y podrá ser utilizado para descontar su valor de pago de impuestos fiscales. Gozan de tal beneficio las empresas a las que no se les concede ningún tipo de exención fiscal y cuyo tipo de exportación aplique a tal descuento.

LEY DE REACTIVACIÓN DE EXPORTACIONES DE 1990	
Objetivos	Exportación de bienes y servicios fuera de la región centroamericana, a través de instrumentos adecuados que permitan la eliminación gradual del sesgo anti-exportador generado por la estructura de protección a la industria de sustitución de importaciones.
Beneficios y Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, titulares de empresas exportadoras de bienes y servicios, o comercializadoras de los mismos</i> (Categoría A): Devolución del 8% del valor FOB (Draw-Back) como compensación de impuestos de importación o impuestos indirectos generados por la actividad exportadora. Para las exportaciones de servicios, la devolución es en base al valor facturado; exención total al impuesto de timbres sobre las exportaciones y cualquier impuesto indirecto que tenga como hecho generador exportar. ○ <i>Empresas que exportan el 100% de su producción o se dedican exclusivamente a la comercialización internacional</i> (Categoría B): mismos beneficios que la Categoría A, se incluye la exención total del pago del impuesto sobre el patrimonio. ○ <i>Empresas que exportan productos tradicionales sometidos a un proceso de transformación que incorpora como mínimo 30% del valor agregado nacional</i> (Categoría C): Devolución del 8% del valor FOB (Draw-Back) como compensación de impuestos de importación o impuestos indirectos generados por la actividad exportadora. ○ Para las empresas dedicadas, parcial o temporalmente, al ensamblaje o maquila, se podrá solicitar el régimen de admisión temporal para la importación de bienes, sin perjuicio de la devolución del 8% según la presenta Ley.
LEY DE ZONAS FRANCAS Y RECINTOS FISCALES DE 1990	
Objetivos	Regular el funcionamiento de las zonas francas y recintos fiscales, así como también estipular los incentivos que se otorgan a las empresas que desarrollen sus actividades dentro de las mismas.
Beneficios y beneficiarios	<p>Personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que se dediquen a las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Desarrollistas de zonas francas</i>: Exención total de los impuestos que graven la importación de maquinaria, equipos, herramientas y otros enseres necesarios para su establecimiento y funcionamiento, por la duración de la operación; exención total del impuesto sobre la renta por un período de quince años y exención total sobre el activo o patrimonio por un período indefinido. ○ <i>Administradores de zonas francas</i>: Exención total del impuesto sobre la renta por un periodo de quince años, del impuesto sobre el activo o el patrimonio por un periodo indefinido y del impuesto de timbre o cualquier otro indirecto sobre los cánones de arrendamiento en la zona franca. ○ <i>Usuarios de zonas francas</i>: Exención total de impuestos que graven la importación de maquinaria, equipo, herramientas y otros enseres que sean necesarios para la producción exportable, por un período indefinido; libre internación a las zonas francas de materias primas, partes, piezas, componentes o elementos, productos semielaborados e intermedios, envases, empaques, muestras y patrones necesarios para la producción exportable, por un período definido; exención total de impuestos a la importación de lubricantes y combustibles (cuando estos no se produzcan en el país), por un período de diez años, prorrogable por diez más; exención total del impuesto sobre la renta, sobre el activo y el patrimonio, por un periodo de diez años, prorrogable por diez más.

Fuente: elaboración propia con base en leyes respectivas y Arraigada (1992).

ANEXO 2: RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO EN ISR, 1991-2008
(MILLONES US\$)

Año	Valor Agregado de maquila	EBE, MIP 90	Renta 1	EBE, Censo Económico 05	Renta 2
1991	22.30	6.53	1.52	7.95	1.85
1992	37.20	10.90	2.53	13.26	3.08
1993	55.80	16.35	3.80	19.90	4.63
1994	84.30	24.70	5.74	30.06	6.99
1995	118.00	34.57	8.04	42.07	9.78
1996	136.30	39.94	9.29	48.60	11.30
1997	186.10	54.53	12.68	66.36	15.43
1998	207.00	60.65	14.10	73.81	17.16
1999	242.60	71.08	16.53	86.50	20.11
2000	299.60	87.78	20.41	106.83	24.84
2001	338.10	99.06	23.03	120.55	28.03
2002	333.10	97.60	22.69	118.77	27.61
2003	354.20	103.78	24.13	126.29	29.36
2004	317.10	92.91	21.60	113.07	26.29
2005	275.80	80.81	18.79	98.34	22.86
2006	276.76	81.09	18.85	98.68	22.94
2007	276.76	81.09	18.85	98.68	22.94
2008	290.79	85.20	19.81	103.69	24.11

Nota: EBE, Excedente Bruto de Explotación y MIP, Matriz Insumo Producto.

Fuente: elaboración propia con base en datos de MIP 1990 y Censo Económico 2007

**ANEXO 3: RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO EN IVA DEL SECTOR
MAQUILA, 1992-2008 (MILLONES DE US\$)**

Año	Valor agregado de maquila*	Tasa de IVA	Gasto tributario de IVA
1991	--	n.d.	--
1992	37.20	10%	3.72
1993	55.80	10%	5.58
1994	84.30	10%	8.43
1995	118.00	11%	12.98
1996	136.30	13%	17.72
1997	186.10	13%	24.19
1998	207.00	13%	26.91
1999	242.60	13%	31.54
2000	299.60	13%	38.95
2001	338.10	13%	43.95
2002	333.10	13%	43.30
2003	354.20	13%	46.05
2004	317.10	13%	41.22
2005	275.80	13%	35.85
2006	276.76	13%	35.98
2007	276.76	13%	35.98
2008	290.79	13%	37.80

Nota: n.d.: no disponible

**Ver apéndice No. 1 para mayor detalle sobre la metodología de estimación de esta variable*

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

ANEXO 4: RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO EN IVA DEL SECTOR NO MAQUILERO, 1992-2008 (MILLONES DE US\$)

Año	Tasa VA/VBP agrícola	Tasa VA/VBP manufactura no maquila	Tasa de IVA	Valor agregado de las exportaciones no maquileras*	Gasto tributario de IVA
1991	--	--	n.d.	--	--
1992	70%	46%	10%	150.14	15.01
1993	72%	47%	10%	188.79	18.88
1994	73%	58%	10%	520.17	52.02
1995	73%	56%	11%	628.97	69.19
1996	73%	61%	13%	651.39	84.68
1997	74%	64%	13%	893.80	116.19
1998	74%	65%	13%	817.83	106.32
1999	71%	70%	13%	777.61	101.09
2000	70%	71%	13%	893.03	116.09
2001	71%	67%	13%	816.23	106.11
2002	69%	67%	13%	825.86	107.36
2003	69%	66%	13%	827.71	107.60
2004	69%	65%	13%	959.73	124.76
2005	69%	66%	13%	1099.61	142.95
2006	71%	63%	13%	923.48	120.05
2007	71%	64%	13%	1410.47	183.36
2008	71%	64%	13%	1682.56	218.73

Nota: n.d: no disponible; VA, Valor Agregado; VBP, Valor Bruto de Producción.

**Ver apéndice No.1 para mayor detalle sobre la metodología de estimación de esta variable*

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva y UN COMTRADE

**ANEXO 5: DEVOLUCIÓN DEL IVA A EXPORTADORES REALIZADA POR EL MINISTERIO DE HACIENDA,
1992-2008 (MILLONES DE US\$)**

Año	Devolución del IVA a exportadores
1991	n.d.
1992	59.49
1993	75.08
1994	28.10
1995	67.34
1996	66.65
1997	89.54
1998	79.07
1999	81.36
2000	13.62
2001	14.10
2002	89.20
2003	41.40
2004	88.80
2005	68.60
2006	76.40
2007	24.70
2008	19.80

Nota: n.d.: no disponible

Fuente: elaboración propia con base en datos de Informes de Gestión Financiera del Ministerio de Hacienda

**ANEXO 6: GASTO TRIBUTARIO EN IVA EN EL SECTOR EXPORTADOR SALVADOREÑO PERÍODO
1992-2008 (MILLONES DE US\$).**

Año	Gasto tributario de IVA
1992	78.23
1993	99.54
1994	88.54
1995	149.51
1996	169.05
1997	229.93
1998	212.30
1999	213.99
2000	168.67
2001	164.16
2002	239.86
2003	195.05
2004	254.79
2005	247.40
2006	232.43
2007	244.04
2008	276.34

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

**ANEXO 7: GASTO TRIBUTARIO DE LOS ARANCELES A LA IMPORTACIÓN EN EL SECTOR MAQUILA.
PERÍODO 1991-2008 → MÉTODO DE ESTIMACIÓN 1A (MILLONES DE US\$)**

Año	Derechos Arancelarios (Millones US\$)	Importaciones no maquileras (CIF, Millones US\$)	Aranceles / importaciones no maquileras	Tasa promedio	Importaciones de maquila (CIF, Millones US\$)	Gasto tributario de aranceles (Millones US\$)
1991	62.30	1164.6	0.05349545	0.0518696	110.2	5.72
1992					156.1	8.10
1993					219.9	11.41
1994					321.9	16.70
1995					473	24.53
1996					550.6	28.56
1997					763.9	39.62
1998					846.8	43.92
1999					954.7	49.52
2000					1152.7	59.79
2001					1160.6	60.20
2002	154.80	3081	0.05024375	0.0518696	1282.5	66.52
2003					1379.3	71.54
2004					1458.2	75.64
2005					1204.8	62.49
2006					1143	59.29
2007					1236.5	64.14
2008					1281.6	66.48

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva y Matriz Insumo Producto (1990 y 2002)

**ANEXO 8: GASTO TRIBUTARIO DE LOS ARANCELES A LA IMPORTACIÓN EN EL SECTOR MAQUILA.
PERÍODO 1991-2008 → MÉTODO DE ESTIMACIÓN 1B (MILLONES DE US\$)**

Año	Derechos Arancelarios (Millones US\$)	Importaciones no maquilas fuera de CA (CIF, Millones US\$)	Aranceles / importaciones no maquilas	Importaciones de maquila (CIF, Millones US\$)	Gasto tributario de aranceles (Millones US\$)
1991	62.30	1164.6	0.05349545	110.2	5.90
1992		1394	0.04469211	156.1	6.98
1993		1597.9	0.03898918	219.9	8.57
1994		1856	0.03356724	321.9	10.81
1995		2363.9	0.02635509	473	12.47
1996		2165.3	0.02877237	550.6	15.84
1997		2398.3	0.02597707	763.9	19.84
1998		2518.7	0.0247353	846.8	20.95
1999		2487	0.02505058	954.7	23.92
2000		2986	0.0208643	1152.7	24.05
2001		3045.7	0.02045533	1160.6	23.74
2002	154.80	3081	0.05024375	1282.5	64.44
2003		3507.6	0.04413303	1379.3	60.87
2004		3925.8	0.03943171	1458.2	57.50
2005		4467.9	0.03464737	1204.8	41.74
2006		5358.7	0.02888779	1143	33.02
2007		6142.8	0.0252004	1236.5	31.16
2008		6993.5	0.02213498	1281.6	28.37

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva y Matriz Insumo Producto (1990 y 2002)

**ANEXO 9: GASTO TRIBUTARIO DE LOS ARANCELES A LA IMPORTACIÓN EN EL SECTOR MAQUILA.
PERÍODO 1996-2006 → MÉTODO DE ESTIMACIÓN 2 (MILLONES DE US\$)**

Año	Tasa Arancelaria (%)	Importaciones de maquila (CIF, Millones US\$)	Gasto tributario de aranceles (Millones US\$)
1996	19.67	550.6	108.30
1997	19.58	763.9	149.57
1998	19.47	846.8	164.87
1999	19.56	954.7	186.74
2000	19.89	1152.7	229.27
2001	20.06	1160.6	232.82
2002	19.43	1282.5	249.19
2003	19.72	1379.3	272.00
2004	19.53	1458.2	284.79
2005	18.96	1204.8	228.43
2006	16.49	1143.0	188.48

Fuente: elaboración propia con base en datos de IDB y Banco Central de Reserva

ANEXO 10: ANÁLISIS DEL DRAW-BACK. EL SALVADOR 1995-2008

Año	PIB Corriente*	Valor FOB de las exportaciones no tradicionales fuera de CA*	Valor agregado nacional de maquila*	Exportaciones subsidiables*	Exportaciones subsidiables/ exportaciones totales**	Fondos disponibles para Draw-Back*	Draw-Back realmente solicitado*	Exportaciones realmente subsidiadas*	Cobertura del Draw-Back**	Draw-Back realmente solicitado /PIB**	Draw-Back realmente solicitado/ gasto público**
1995	9500.49	152.20	118.00	270.20	16.35%	16.21	7.87	131.14	48.53%	0.083%	0.476%
1996	10315.5	155.00	136.30	291.30	16.29%	17.48	7.16	119.29	40.95%	0.069%	0.355%
1997	11134.7	188.30	186.10	374.40	15.43%	22.46	9.15	152.44	40.72%	0.082%	0.479%
1998	12008.4	219.30	207.00	426.30	17.46%	25.58	11.10	185.07	43.41%	0.092%	0.526%
1999	12464.7	232.50	242.60	475.10	18.93%	28.51	12.03	200.52	42.20%	0.097%	0.542%
2000	13134.1	243.10	299.60	542.70	18.45%	32.56	13.85	230.76	42.52%	0.105%	0.560%
2001	13812.7	288.00	338.10	626.10	21.86%	37.57	14.59	243.17	38.84%	0.106%	0.570%
2002	14306.7	337.82	333.10	670.92	22.42%	40.26	15.78	263.01	39.20%	0.110%	0.586%
2003	15046.7	346.50	354.20	700.70	22.40%	42.04	16.82	280.38	40.01%	0.112%	0.612%
2004	15798.3	487.00	317.10	804.10	24.33%	48.25	17.72	295.31	36.73%	0.112%	0.662%
2005	17070.2	452.40	275.80	728.20	21.30%	43.69	16.78	279.62	38.40%	0.098%	0.565%
2006	18653.6	634.80	276.76	911.56	24.59%	54.69	19.64	327.36	35.91%	0.105%	0.571%
2007	20372.6	717.00	276.76	993.76	24.97%	59.63	20.58	342.95	34.51%	0.101%	0.555%
2008	22114.6	859.10	290.79	1149.89	25.28%	68.99	23.58	392.96	34.17%	0.107%	0.556%

*Nota: *Millones de US\$ **Porcentajes (%)*

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva e Informes de gestión financiera del Ministerio de Hacienda de diversos años

ANEXO 11: RECURSOS DESTINADOS AL MINISTERIO DE ECONOMÍA PARA EL FOMENTO AL SECTOR EXPORTADOR, 1990-2008 (EN US\$)

Dirección/ sub-dirección	Comercio e inversión	Política comercial y administración de tratados	Total
Año	Promoción de exportaciones e inversiones	Política comercial	
1990	215,490.62	66,565.68	455,057.64
1991	172,889.03	54,129.68	384,461.35
1992	223,081.34	62,296.65	477,399.52
1993	262,597.70	n.d.	424,485.06
1994	401,975.92	n.d.	609,905.96
1995	431,315.37	413,681.19	844,996.56
1996	272,249.43	200,366.97	472,616.40
1997	236,709.86	569,322.82	806,032.68
1998	481,672.59	599,738.53	1081,411.12
1999	543,628.44	672,920.30	1216,548.74
2000	537,704.70	801,643.35	1339,348.05
2001	520,958.86	720,858.29	1241,817.14
2002	806,235.00	1367,890.00	2174,125.00
2003	924,340.00	1003,720.00	1928,060.00
2004	837,730.00	941,810.00	1779,540.00
2005	1403,730.00	566,280.00	1970,010.00
2006	1363,640.00	488,510.00	1852,150.00
2007	1268,030.00	569,395.00	1837,425.00
2008	1325,520.00	570,015.00	1895,535.00

Nota: n.d.: no disponible

Fuente: elaboración propia con base en datos de Presupuestos Generales de la Nación

ANEXO 12: CONSOLIDADO DEL GASTO PÚBLICO DE APOYO AL SECTOR EXPORTADOR. PERÍODO 1990-2008 (MILLONES DE US\$ Y PORCENTAJES)

Año	GASTO TRIBUTARIO							GASTO PRESUPUESTARIO							Gasto público de apoyo al sector exportador
	Renta	Participación ISR dentro del gasto tributario	IVA	Participación IVA dentro del gasto tributario	Aranceles	Participación aranceles dentro del gasto tributario	Total gasto tributario	FOEX-FONDEPRO	Participación FOEX-FONDEPRO dentro del gasto presupuestario	Draw Back realmente solicitado	Participación Draw Back dentro del gasto presupuestario	MINEC	Participación MINEC dentro del gasto presupuestario	Total gasto presupuestario	
1990	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.28	n.a.	0.28	0.28
1991	1.684	22.2%	n.a.	n.a.	5.90	77.78%	7.58	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.23	100.00%	0.23	7.81
1992	2.809	3.2%	78.227	88.88%	6.98	7.93%	88.01	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.29	100.00%	0.29	88.30
1993	4.214	3.8%	99.541	88.62%	8.57	7.63%	112.33	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.26	100.00%	0.26	112.59
1994	6.366	6.0%	88.543	83.76%	10.81	10.22%	105.71	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.40	100.00%	0.40	106.12
1995	8.910	5.2%	149.506	87.49%	12.47	7.30%	170.88	n.a.	n.a.	7.87	90.30%	0.84	9.70%	8.71	179.60
1996	10.292	5.3%	169.051	86.61%	15.84	8.12%	195.19	n.a.	n.a.	7.16	93.81%	0.47	6.19%	7.63	202.82
1997	14.053	5.3%	229.928	87.15%	19.84	7.52%	263.82	n.a.	n.a.	9.15	91.90%	0.81	8.10%	9.95	273.78
1998	15.631	6.3%	212.300	85.30%	20.95	8.42%	248.88	n.a.	n.a.	11.10	91.13%	1.08	8.87%	12.19	261.06
1999	18.319	7.1%	213.992	83.52%	23.92	9.33%	256.23	n.a.	n.a.	12.03	90.82%	1.22	9.18%	13.25	269.47
2000	22.623	10.5%	168.666	78.33%	24.05	11.17%	215.34	n.a.	n.a.	13.85	91.18%	1.34	8.82%	15.19	230.52
2001	25.530	12.0%	164.163	76.92%	23.74	11.12%	213.43	n.a.	n.a.	14.59	92.16%	1.24	7.84%	15.83	229.27
2002	25.153	7.6%	239.865	72.81%	64.44	19.56%	329.46	0.01	0.08%	15.78	87.82%	2.17	12.10%	17.97	347.42
2003	26.746	9.5%	195.048	69.00%	60.87	21.54%	282.67	0.14	0.74%	16.82	89.05%	1.93	10.21%	18.89	301.56
2004	23.945	7.1%	254.788	75.78%	57.50	17.10%	336.23	0.50	2.50%	17.72	88.60%	1.78	8.90%	20.00	356.23
2005	20.826	6.7%	247.404	79.81%	41.74	13.47%	309.97	0.22	1.17%	16.78	88.45%	1.97	10.39%	18.97	328.94
2006	20.898	7.3%	232.431	81.17%	33.02	11.53%	286.35	0.29	1.31%	19.64	90.18%	1.85	8.50%	21.78	308.13
2007	20.898	7.1%	244.040	82.42%	31.16	10.52%	296.10	0.84	3.62%	20.58	88.48%	1.84	7.90%	23.26	319.35
2008	21.958	6.7%	276.335	84.59%	28.37	8.68%	326.66	1.39	5.17%	23.58	87.78%	1.90	7.06%	26.86	353.52
PROM	16.159	6.9%	191.990	81.89%	27.231	11.24%	224.713	0.485	2.08%	14.760	90.12%	1.153	8.84%	12.207	225.09
TOTAL	290.856	7.2%	3263.828	80.69%	490.155	12.12%	4044.84	3.39	1.46%	206.64	89.10%	21.90	9.44%	231.93	4276.77

n.a. No aplica

Fuente: elaboración propia con base a estimaciones realizadas

ANEXO 13: VALOR DE LAS EXPORTACIONES, EN MILLONES DE US\$. PERÍODO 1991-2008

Año	Exportaciones excluyendo maquila	Exportaciones de maquila	Importaciones de maquila	Exportaciones netas de maquila	Exportaciones nominales	Exportaciones reales
1991	588.0	136.7	110.2	26.5	614.5	575.3
1992	597.5	198.4	156.1	42.3	639.8	574.6
1993	731.7	290.1	219.9	70.2	801.9	663.6
1994	843.9	430.5	321.9	108.6	952.5	717.3
1995	998.0	646.7	473.0	173.7	1,171.7	799.0
1996	1,024.4	764.1	550.6	213.5	1,237.9	790.7
1997	1,371.1	1,055.0	763.9	291.1	1,662.2	1,025.4
1998	1,256.4	1,184.7	846.8	337.9	1,594.3	946.2
1999	1,176.6	1,333.4	954.7	378.7	1,555.3	919.9
2000	1,332.3	1,609.0	1,152.7	456.3	1,788.6	1,025.6
2001	1,213.1	1,650.3	1,160.6	489.7	1,702.8	944.2
2002	1,237.6	1,757.6	1,282.5	475.1	1,712.7	938.4
2003	1,255.0	1,873.0	1,379.3	493.7	1,748.7	932.0
2004	1,381.5	1,923.2	1,458.2	465.0	1,846.5	954.6
2005	1,572.1	1,821.3	1,204.8	616.5	2,188.6	1,079.5
2006	1,903.7	1,775.4	1,143.0	632.4	2,536.1	1,192.6
2007	2,174.8	1,803.8	1,236.5	567.3	2,742.1	1,235.6
2008	2,612.4	1,928.1	1,281.6	646.5	3,258.9	1,387.2

*Nota: Exportaciones nominales=exportaciones excluyendo maquila-exportaciones netas de maquila;
Exportaciones netas de maquila=exportaciones de maquila-importaciones de maquila; Exportaciones reales=exportaciones nominales/deflactor del PIB*

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

ANEXO 14: EMPLEO EN EL SECTOR EXPORTADOR, EN NÚMERO DE PERSONAS. PERÍODO 1991-2006

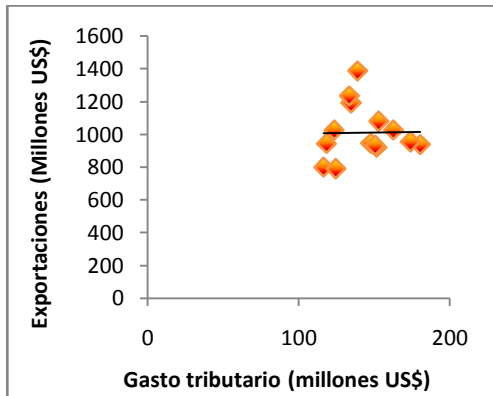
Año	Empleo en el sector exportador	PEA	Empleo en el sector exportador/PEA
1991	726,585	1,951,933	37.22
1992	707,774	1,923,498	36.80
1993	703,267	1,972,937	35.65
1994	673,346	2,121,349	31.74
1995	670,313	2,143,368	31.27
1996	726,958	2,226,801	32.65
1997	671,975	2,245,419	29.93
1998	689,655	2,406,367	28.66
1999	646,570	2,453,624	26.35
2000	664,866	2,501,593	26.58
2001	700,940	2,630,213	26.65
2002	643,060	2,591,681	24.81
2003	608,644	2,698,956	22.55
2004	644,633	2,705,259	23.83
2005	680,630	2,769,972	24.57
2006	664,536	2,864,758	23.20

*Nota: Empleo en el sector exportador=personas ocupadas en las ramas económicas agrícola y manufacturera;
PEA=Población Económicamente Activa*

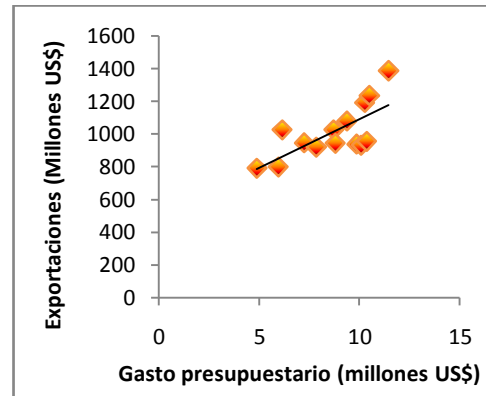
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, varios años e informes de cotizantes del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, varios años.

ANEXO 15: CORRELACIÓN GASTO TRIBUTARIO/PRESUPUESTARIO CON EXPORTACIONES

15a: Correlación gasto tributario y exportaciones



15b: Correlación gasto presupuestario y exportaciones

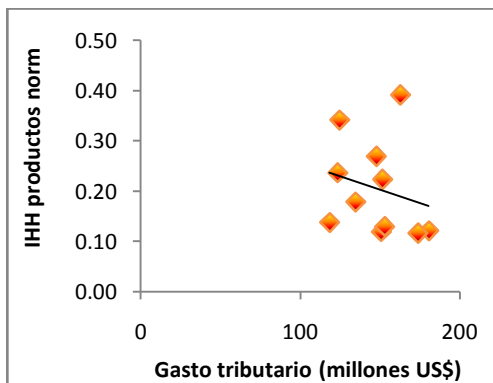


Nota: correlaciones fueron calculadas con base en sus valores reales

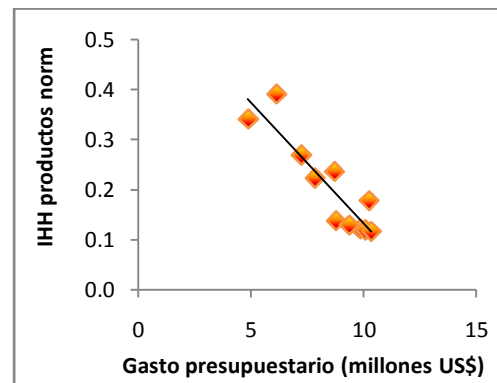
Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

ANEXO 16: CORRELACIÓN GASTO TRIBUTARIO/PRESUPUESTARIO CON IHH DE PRODUCTOS NORMALIZADO

15a: Correlación gasto tributario con IHH de productos normalizado



15b: Correlación gasto presupuestario con IHH de productos normalizado

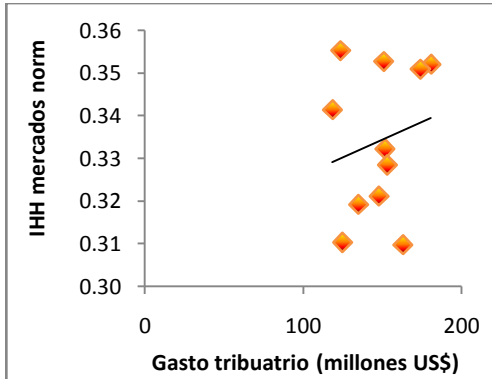


Nota: correlaciones fueron calculadas con base en sus valores reales

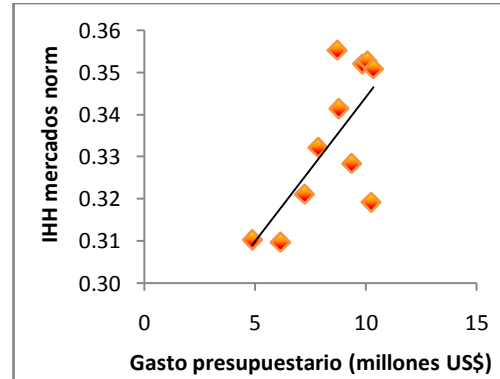
Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

ANEXO 17: CORRELACIÓN GASTO TRIBUTARIO/PRESUPUESTARIO CON IHH DE MERCADOS NORMALIZADO

17a: Correlación gasto tributario con IHH de mercados normalizado



17b: Correlación gasto presupuestario con IHH de mercados normalizado

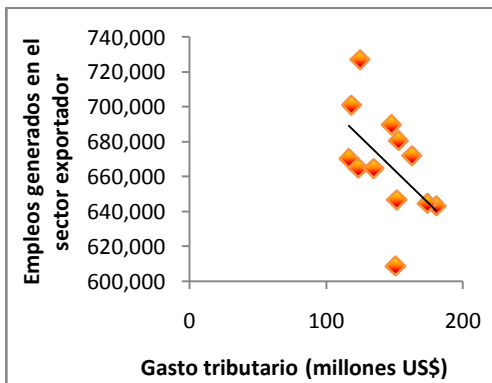


Nota: correlaciones fueron calculadas con base en sus valores reales

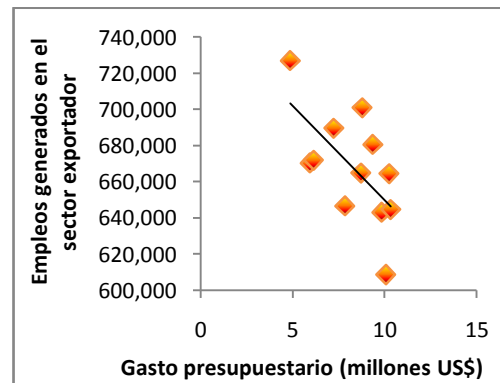
Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

ANEXO 18: CORRELACIÓN GASTO TRIBUTARIO/PRESUPUESTARIO CON EMPLEOS GENERADOS EN EL SECTOR EXPORTADOR

18a: Correlación gasto tributario con empleos generados en el sector exportador: 1995-2006



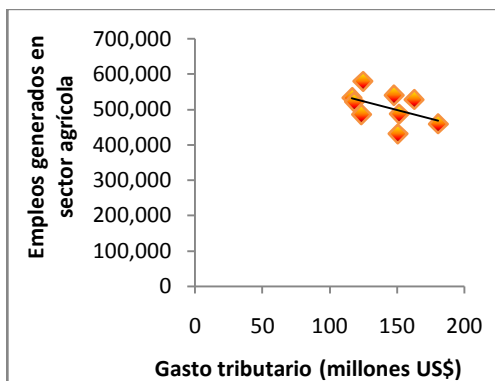
18b: Correlación gasto presupuestario con empleos generados en el sector exportador: 1995-2006



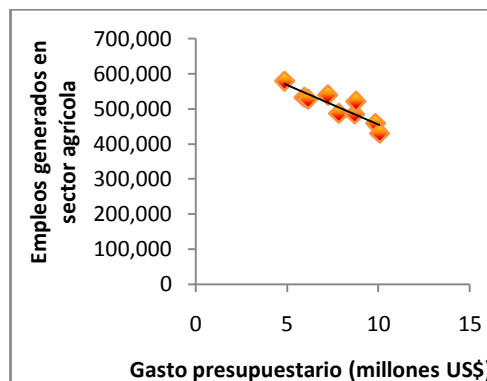
Nota: correlaciones fueron calculadas con base en sus valores reales

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

18c: Correlación gasto tributario con empleos generados en sector agrícola: 1995-2003



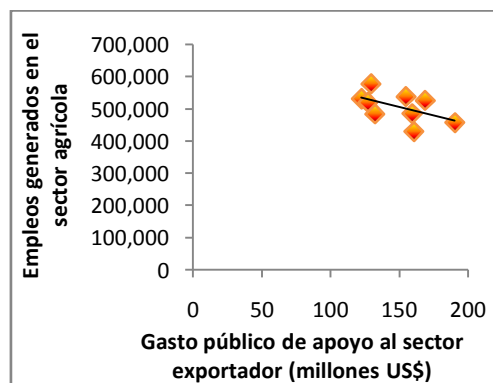
18d: Correlación gasto presupuestario con empleos generados en sector agrícola: 1995-2003



Nota: correlaciones fueron calculadas con base en sus valores reales para los años

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

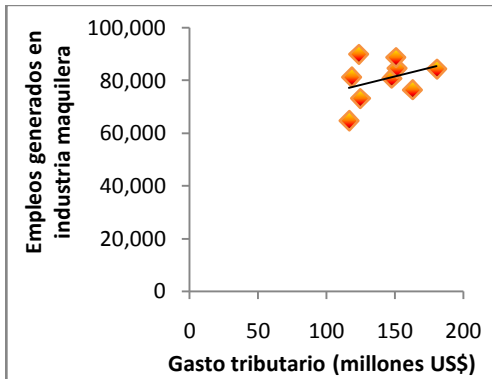
18e: Correlación gasto público de apoyo al sector exportador con empleos generados en sector agrícola: 1995-2003



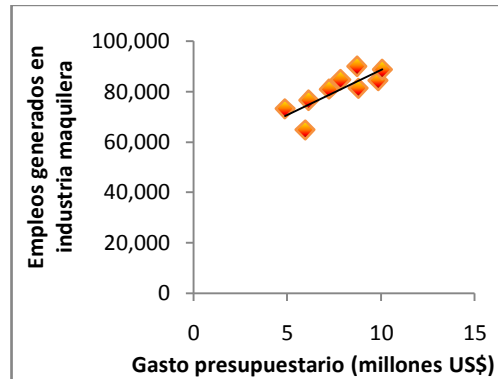
Nota: correlaciones fueron calculadas con base en sus valores reales

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

18f: Correlación gasto tributario con empleos generados en industria maquilera: 1995-2003



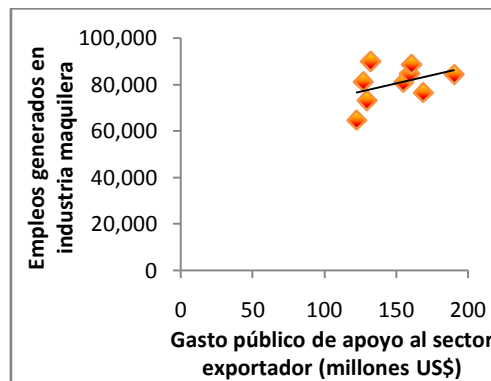
18g: Correlación gasto presupuestario con empleos generados en industria maquilera: 1995-2003



Nota: correlaciones fueron calculadas con base en sus valores reales

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas.

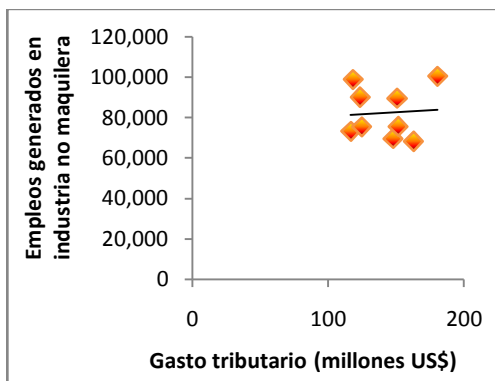
18h: Correlación gasto público de apoyo al sector exportador con empleos generados en la industria maquilera: 1995-2003



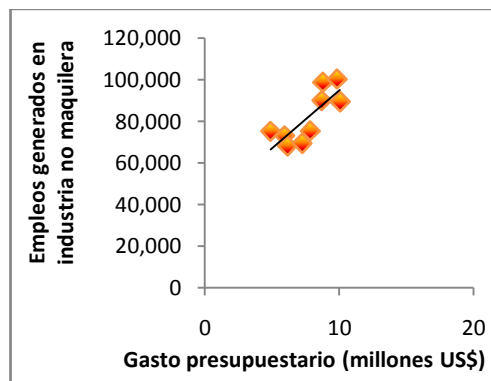
Nota: correlaciones fueron calculadas con base en sus valores reales

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas.

18i: Correlación gasto tributario con empleos generados en industria no maquilera: 1995-2003



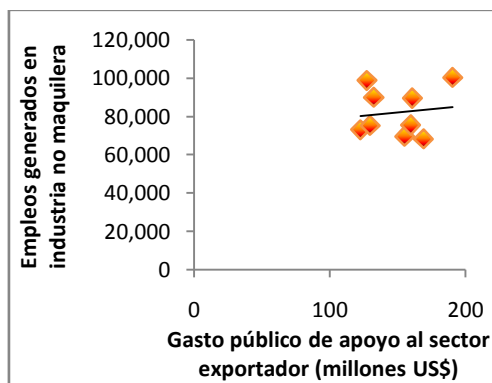
18j: Correlación gasto presupuestario con empleos generados en industria no maquilera: 1995-2003



Nota: correlaciones fueron calculadas con base en sus valores reales

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas

18k: Correlación gasto público de apoyo al sector exportador con empleos generados en industria no maquilera: 1995-2003



Nota: correlaciones fueron calculadas con base en sus valores reales

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones realizadas.

APÉNDICE 1: DESCRIPCIÓN DE MÉTODOS DE ESTIMACIÓN UTILIZADOS.

❖ Tipo de incentivo tributario: Impuesto Sobre la Renta

En general, de acuerdo a lo establecido en las leyes, la exención del impuesto sobre la renta aplica solamente para el sector maquila, es por ello que esta estimación solo se estima para dicha industria.

La estimación de los ingresos sacrificados en concepto de Impuesto Sobre la Renta, se realizó por dos métodos, para los cuales se ha recurrido a información contenida en la Matriz Insumo Producto (MIP) 1990, el censo económico 2005 y a estadísticas del Banco Central de Reserva (BCR). Los datos utilizados en el trabajo de las renuncias del impuesto a la renta a favor de la maquila, fueron el promedio de las estimaciones de ambas metodologías que se presentan a continuación.

Primer Método:

Se obtuvo la base imponible mediante el cálculo del Excedente Bruto de Explotación (EBE) de la rama económica “Servicios Industriales de Maquila” que se encuentra dentro de la Matriz Insumo Producto (MIP) de 1990.

En primer lugar se calculó la proporción del Excedente Bruto de Explotación respecto al Valor Agregado de la maquila para los datos del año de 1990. En segundo lugar se le aplicó ese porcentaje a los datos del valor agregado de los diferentes años, para así obtener el Excedente Bruto de Explotación de cada año. Esto significa que se asume que la estructura del valor agregado (VA) de 1990, es decir la proporción que representa el EBE y los salarios del mismo, permanece constante a lo largo de todo el período.

En tercer lugar, se utilizó el método contable para calcular la renta que deberían las empresas maquiladoras en tanto personas jurídicas, la cual consiste en apartar un 7% de la base imponible (EBE de cada año) en forma de Reserva Legal y al resultado se le aplicó la tasa del 25% establecida por la ley. Ese estimado sería el monto del impuesto de renta a la que renuncia el Estado.

$$Renta.Sacrificada = [Base.imponible - (Base.imponible * 0.07)] * 25\%$$

Segundo Método:

En este segundo método se obtiene la base imponible se obtiene mediante el cálculo del EBE del sector “Fabricación de prendas de vestir, adobo y teñido de piel” que se encuentra dentro del Censo Económico 2005, es decir, al valor agregado censal se le restaron las remuneraciones pagadas en el sector.

En primer lugar se cálculo el porcentaje que representa el Excedente Bruto de Explotación (EBE) respecto al Valor Agregado (VA) para el año 2005. En segundo lugar, se aplicó esa proporción EBE/VA a los datos del valor agregado de cada año, con el fin de obtener el Excedente Bruto de Explotación de cada año. Es decir se asume que la estructura del valor agregado de 2005 permanece constante para todo el período analizado. En tercer lugar, la renta sacrificada se obtuvo con el mismo procedimiento del método anterior, es decir deduciéndole el 7% al EBE de cada año, y a ese resultado aplicándole la tasa imponible para personas jurídicas del 25%.

❖ **Incentivo Tributario: IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)**

Para el caso del IVA, se hizo una estimación para el sector maquila y otra para el sector no maquila, utilizando el mismo procedimiento para realizar el cálculo de ambos sectores, recurriendo a los datos presentados en los Informes de gestión del Ministerio de Hacienda y las estadísticas del BCR.

$$IVAMaquila = VA.Servicios.industriales.maquila * 13\%$$

$$IVAno.Maquila = VA.exportaciones.no.Maquila * 13\%$$

Donde: VA.Servicios.industriales.maquila es igual al valor agregado de la industria maquilera y VA.exportaciones.no.Maquila es igual al valor agregado de la industria no maquilera.

Para obtener el Valor Agregado (VA) de los sectores no maquileros se calculó la estructura del Valor Bruto de Producción (VBP) de las ramas no maquileras más relevantes (rama agrícola y manufactura exceptuando maquila), dicho de otra forma: se calculó para cada rama la proporción del VBP que correspondió al VA para cada año, es decir:

$$Pr_i = VA_m / VBP_n$$

Donde: Pri es igual a la proporción del valor bruto de producción que corresponde a valor agregado para cada una de las ramas involucradas, VAm es el valor agregado para cada año y VBPn es el valor bruto de producción para cada año.

Luego, se aplicó esta proporción al valor FOB de las exportaciones de las ramas y años correspondientes y los resultados fueron sumados para obtener el VA de las exportaciones no maquileras.

$$VA.X.no.Maquila = (Pr_{agri} \times X_{agri}) + (Pr_{manu} \times X_{manu})$$

Donde: *VA.X.no.Maquila* es igual al valor agregado de las exportaciones no maquileras, Pr_{agri} y Pr_{manu} es igual a la proporción del valor bruto de producción que corresponde al valor agregado de las ramas agrícola y manufactura, y X_{agri} y X_{manu} es igual al valor FOB de las exportaciones de las ramas agrícola y manufactura.

En el caso del VA de la maquila, este fue estimado obteniendo la diferencia entre las exportaciones netas de ese sector y su consumo intermedio respectivo.

El gasto tributario total en concepto de IVA destinado al sector exportador se obtuvo de la suma del IVA sacrificado en el sector maquila y no maquila, más las devoluciones que el Ministerio de Hacienda realiza al sector exportador como incentivo adicional.

❖ Incentivo Tributario: ARANCELES

Para el cálculo de los aranceles se ha recurrido a dos métodos diferentes, y así como para el caso de la Renta, se han considerando solamente los aranceles que se dejan de percibir en el sector maquila, que es lo contemplado en la Ley de Zonas Francas, razón por la cual, el total de exportaciones está representada por el sector maquila de exportación. Para realizar la estimación se han considerado datos de la MIP 1990 y 2002, así como estadísticas del BCR y datos WITS.

Los resultados de los dos métodos para estimar el gasto tributario en aranceles fueron distintos para cada caso. Los datos utilizados en la presente investigación fueron los obtenidos por el método de estimación 1b, debido a que estos datos son los más conservadores y presentan una tendencia decreciente a partir del año 2002, lo cual sería lo esperado dado el proceso de desgravación arancelaria impulsado a raíz de los procesos de apertura comercial y Tratados de Libre Comercio implementados en el país.

Primer método:

1a) Tomando como base los datos correspondientes a los derechos arancelarios de la MIP de 1990 y 2002, y las importaciones no maquileras registradas en las estadísticas del BCR

para los mismos años, se calcula la tasa $\frac{\text{Aranceles}}{\text{Im portaciones.no.maquileras.fuera.de.CA}}$. A partir

de esto, obtenemos dos tasas: la primera corresponde al período 1991-2001 y la segunda del 2002-2008, de ambas se obtiene un promedio para luego aplicarlo al total de importaciones maquileras desde 1991 hasta 2008.

Fórmula general:

Tasa promedio de $\frac{\text{Aranceles}}{\text{Im portaciones.no.maquileras.fuera.de.CA}}$ x total de importaciones de

maquila = gasto tributario en aranceles

1b) Se asume que los derechos arancelarios obtenidos de la MIP de 1990 son los mismos para el período 1991-2001, y los que corresponden a la matriz de 2002 serán constantes a partir de ese año hasta 2008. Tomando en consideración este supuesto y las importaciones no maquileras registradas en las estadísticas del BCR, se calcula la tasa

$$\frac{\text{Aranceles}}{\text{Im portaciones.no.maquileras.fuera.de.CA}}$$

$$\text{De 1991 a 2001: } \frac{\text{Aranceles(1990)}}{\text{Im portaciones.no.maquileras.fuera.de.CA}}$$

$$\text{De 2002 a 2008: } \frac{\text{Aranceles(2002)}}{\text{Im portaciones.no.maquileras.fuera.de.CA}}$$

A partir de esto, obtenemos las tasas para todo el período. Luego se aplican al total de importaciones maquileras desde 1991 hasta 2008.

Fórmula general:

Tasa $\frac{\text{Aranceles}}{\text{Im portaciones.no.maquileras.fuera.de.CA}}$ x total de importaciones de maquila = gasto

tributario en aranceles

Segundo método:

Tomando como base la tasa arancelaria promedio entre los años 1996-2006, que corresponden a la sección XI (Materiales Textiles y sus Manufacturas) de la clasificación SAC, presentadas en los datos WITS-OMC, se calcula el gasto tributario en aranceles aplicando dicha tasa al total de importaciones de maquila (datos tomados de las estadísticas del BCR), para los años correspondientes.

Fórmula general:

Tasa.arancelaria.promedio × *total.de.importaciones.de.maquila* = *gasto.tributario.en.aranceles*

APÉNDICE 2: INDICE HERFINDAHL-HISCHMAN (IHH)

El Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) se calcula a través de la siguiente fórmula:

$$IHH = S_1^2 + S_2^2 + \dots + S_n^2$$

Donde S_i es la participación de cada producto o destino dentro del total de partidas de productos exportados y mercados de destino respectivamente. En el caso del IHH de las partidas de productos superavitarias y deficitarias se calculo la participación de cada partida con respecto al superávit o déficit total según corresponda.

Luego de obtener el IHH se procedió a normalizarlo por medio del total posible de productos (5,224) y mercados de destino (198), a través de la siguiente fórmula:

$$IHH_{norm} = \frac{\sqrt{IHH} - \sqrt{\frac{1}{N}}}{1 - \sqrt{\frac{1}{N}}}$$

Donde N es el total posible de productos o mercados según corresponda.

Para la presente investigación se obtuvieron los siguientes resultados:

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
IHH Mercados normalizado	0.1291	0.1287	0.1364	0.1441	0.1609	0.1507	0.1585	0.1590	0.1577	0.1415	0.1351
IHH Productos normalizado	0.1231	0.1600	0.0781	0.0548	0.0611	0.0224	0.0178	0.0173	0.0166	0.0201	0.0360
IHH deficitario normalizado	0.0873	0.0805	0.0675	0.0758	0.0932	0.0796	0.0809	0.0857	0.0910	0.0956	0.1072
IHH superavitario normalizado	0.6150	0.6619	0.5334	0.4910	0.5251	0.3218	0.2969	0.2957	0.2972	0.3364	0.4042

APÉNDICE 3: COSTOS LABORALES UNITARIOS REALES (CLUR)

$$\text{CLUR} = \frac{\text{índices salariales}}{\text{índices de productividad}}$$

*Estimación del índice de productividad, índice de salarios medios reales
y costos laborales unitarios reales de la maquila*

Años	Índices de salarios medios reales	Índices de productividad	CLUR
1994	100.00	100.00	100.00
1995	108.91	98.86	110.17
1996	97.57	98.22	99.33
1997	107.68	127.01	84.78
1998	110.16	144.53	76.22
1999	129.36	147.85	87.49
2000	164.14	168.08	97.65
2001	180.20	198.89	90.60
2002	146.05	196.11	74.47
2003	141.05	195.93	71.99

Fuente: elaboración propia con base en datos otorgados por el Ministerio de Hacienda, BCR y Góchez (2006)