

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA**



**“INCENTIVOS FISCALES OTORGADOS EN LA LEY DE SERVICIOS  
INTERNACIONALES Y SU IMPACTO EN LA ECONOMÍA SALVADOREÑA,  
PERÍODO 2008-2017. CASO DE ESTUDIO: CALL CENTER”**

**PRESENTADO POR:**

**AYALA ARISTONDO, RIGOBERTO  
ESCAMILLA MARTÍNEZ, NELSON JOSUÉ**

**PARA OPTAR AL GRADO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR 27 DE JUNIO DE 2019.**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**AUTORIDADES UNIVERSITARIAS**

<b>RECTOR:</b>	Msc. Roger Armando Arias Alvarado
<b>SECRETARIO GENERAL:</b>	Lic. Cristóbal Hernán Ríos Benítez
<b>DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS:</b>	Msc. Nixon Rogelio Hernández Vásquez
<b>SECRETARIA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS:</b>	Licda. Vilma Marisol Mejía Trujillo
<b>DIRECTORA DE ESCUELA DE ECONOMÍA:</b>	Licda. Celina Amaya de Calderón
<b>COORDINADOR GENERAL DEL PROCESO DE GRADUACIÓN CIENCIAS ECONÓMICAS:</b>	Lic. Mauricio Ernesto Magaña Menéndez
<b>COORDINADOR DEL PROCESO DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA DE ECONOMÍA:</b>	Msc. Erick Francisco Castillo Rivas
<b>DOCENTE ASESOR:</b>	Lic. Armando Andrés Álvarez Navas
<b>JURADO EXAMINADOR:</b>	Msc. Carlos Eduardo Argueta Muñoz Lic. Armando Andrés Álvarez Navas Msc. Erick Francisco Castillo Rivas

**JUNIO 2019**

**SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA**

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios por darme la oportunidad de llegar hasta el final de esta etapa académica, a mis padres y hermanos por su apoyo y esfuerzo incondicional en mi formación educativa, gracias a ustedes me encuentro donde estoy y, por último, pero no menos importante a todos por sus consejos y palabras de aliento que contribuyeron para llegar hasta el final.

**Rigoberto Ayala.**

A Dios por bendecirme y permitirme llegar hasta a esta de mi formación académica, a mis padres y hermanos por su apoyo, a mi compañero y amigo Rigo por su ayuda a lo largo de nuestra formación. Y a todas las personas que de una u otra manera me brindaron su apoyo para continuar y culminar esta etapa de mi vida.

**Nelson Escamilla.**

A Armando y a Carlos por sus consejos, apoyo, paciencia y dedicación a lo largo de la investigación, es un proceso complicado en el cual han demostrado profesionalismo, abnegación y esmero.

**Ambos.**

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	i
INTRODUCCIÓN .....	iii
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	vii
CAPÍTULO I: ANTECEDENTES DE LOS INCENTIVOS FISCALES E INVERSIÓN .....	1
<b>1.1 Antecedentes de los incentivos fiscales .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1.1 Incentivos fiscales en El Salvador .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 Tributos e Inversión Extranjera Directa (IED) en El Salvador .....</b>	<b>11</b>
<b>1.2.1 Antecedentes de la estructura tributaria de El Salvador .....</b>	<b>12</b>
<b>1.2.2 Comportamiento de la IED en Centroamérica y otras regiones del mundo .....</b>	<b>18</b>
<b>1.2.3 Inversión Extranjera Directa en El Salvador .....</b>	<b>26</b>
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	30
<b>2.1 Incentivos fiscales e inversión .....</b>	<b>30</b>
<b>2.1.1 Tipos de incentivos fiscales.....</b>	<b>31</b>
<b>2.1.2 Ventajas y desventajas del uso de incentivos fiscales a la inversión.....</b>	<b>34</b>
<b>2.2 La inversión como apuesta principal al desarrollo .....</b>	<b>36</b>
<b>2.3 Costos de los incentivos fiscales y métodos para su evaluación .....</b>	<b>38</b>
<b>2.4 Métodos y técnicas para la medición del gasto tributario.....</b>	<b>39</b>
<b>2.4.1 Métodos para la estimación de los gastos tributarios .....</b>	<b>40</b>
<b>2.4.2 Técnicas para la medición del gasto tributario .....</b>	<b>41</b>
CAPITULO III: LOS INCENTIVOS FISCALES Y SU IMPLICACIÓN EN LA ECONOMÍA SALVADOREÑA .....	44
<b>3.1 Empresas <i>Call Center</i> y empleados.....</b>	<b>45</b>
<b>3.1.1 Cantidad de empresas <i>Call Center</i> y empleados.....</b>	<b>46</b>
<b>3.1.2 Evolución de empresas de <i>Call Center</i> amparadas a LSI y empleados .....</b>	<b>48</b>
<b>3.2 Evaluación de los incentivos fiscales en el marco de la LSI .....</b>	<b>49</b>
<b>3.2.1 Análisis comparativo de tributos aduaneros: Impuestos recaudados y no recaudados .....</b>	<b>51</b>
<b>3.2.2 Diagnóstico de tributos internos: Montos dejados de percibir .....</b>	<b>53</b>
<b>3.2.3 Salarios a trabajadores de empresas <i>Call Center</i> e impuestos no recaudados .....</b>	<b>56</b>
<b>3.2.4 Ingresos no percibidos y presupuesto de Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Marco Fiscal de Mediano Plazo.....</b>	<b>59</b>
<b>3.2.5 Ingresos no percibidos y déficit fiscal.....</b>	<b>62</b>
<b>3.2.6 Ingresos no percibidos y participación del endeudamiento interno y externo .....</b>	<b>64</b>
<b>3.2.7 Variación del ingreso no percibido como porcentaje del PIB.....</b>	<b>66</b>

3.2.8 Descomposición de las utilidades como porcentaje de los salarios .....	68
3.2.10. Zonas Económicas Especiales .....	72
<b>3.3 Proceso de fiscalización de las instituciones gubernamentales a las empresas amparadas a la LSI.....</b>	<b>73</b>
<b>3.3.1 Inspección de los cálculos y actividades de contribuyentes por la Dirección     General de Aduanas.....</b>	<b>74</b>
<b>3.3.2 Fiscalización de las operaciones para el correcto pago de los tributos por la     Dirección General de Impuestos Internos .....</b>	<b>76</b>
<b>3.3.3 Investigaciones laborales sobre la verificación de las relaciones laborales por     parte del Ministerio de Trabajo.....</b>	<b>78</b>
<b>3.4 Conclusiones .....</b>	<b>80</b>
<b>3.5 Recomendaciones .....</b>	<b>82</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>84</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>89</b>

## **RESUMEN EJECUTIVO**

Desde la década de los 90 El Salvador atravesó una serie de reformas con el objetivo de reestructurar el sistema tributario nacional. Las variaciones realizadas dirigidas a reducir o eliminar impuestos directos (patrimonio, exportaciones, Impuesto sobre la renta e Importaciones) y a propiciar el incremento en la atracción de las empresas extranjeras.

Debido a los cambios realizados en la estructura tributaria, el flujo de ingresos del Estado mantiene una tendencia creciente producto de la instauración de impuestos indirectos convirtiéndose en la principal fuente de recaudación de ingresos tributarios para el gobierno salvadoreño.

El gobierno ha promovido diferentes iniciativas con el objetivo de aumentar los niveles de inversión, entre ellas el uso de incentivos fiscales.

Actualmente existen cuatro leyes que otorgan incentivos fiscales con el objetivo de impulsar el crecimiento económico a través de la Inversión Extranjera Directa: Ley de Servicios Internacionales, Ley de Zonas Francas Industriales y Comercialización, Ley de Turismo y Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de Energías Renovables en la Generación de Electricidad.

La Ley de Servicios Internacionales (LSI) otorga exenciones de Impuesto Sobre la Renta (ISR), Derechos Arancelarios de Exportación (DAI) e ingresos generados por las ventas (Prestación de servicios en atención de llamadas).

La LSI otorga incentivos a empresas en el sector servicios que desarrollen sus actividades, administren u operen dentro del país. Entre algunas actividades se puede mencionar los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves y embarcaciones marítimas, operaciones internacionales logísticas o los centros internacionales de llamadas (mejor conocidos como *Call Center*).

Ha sido importante realizar una evaluación del uso de incentivos fiscales pues representan ingresos que el gobierno deja de percibir, para ello existen diferentes métodos y técnicas que permiten estimar la cantidad dejada de percibir, específicamente, el Método del Ingreso Renunciado. A partir de esta técnica se han podido realizar comparaciones con diversas variables macroeconómicas y determinar el impacto que los incentivos han tenido sobre diferentes componentes.

Las empresas de *Call Center* han aprovechado en mayor medida la implementación de la LSI, incrementándose la cantidad de empresas a nivel nacional y con ello la cantidad de empleados.

Los incentivos fiscales pueden incidir positiva o negativamente en la economía nacional y con ello las finanzas públicas. A partir de la evaluación realizada se muestra el comportamiento creciente de empleados del sector *Call Center* reflejando el impacto sobre el empleo e inversión. Sin embargo, otorgar incentivos puede ser un arma de doble filo ya que afecta las finanzas públicas.

Con base a los cálculos realizados se estima que para el periodo 20010-2017, por el lado de tributos aduaneros, se ha dejado de percibir más de US\$800 mil dólares. Por el lado del IVA e ISR se perdieron más US\$40 millones producto del otorgamiento de incentivos tributarios.

La importancia sobre lo dejado de percibir radica en lo que se podría hacer o las áreas a las que se podría destinar los ingresos. Por ejemplo, el presupuesto del Ministerio de Educación, Salud, Inversión Pública, etc.

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad la economía salvadoreña atraviesa dificultades para despuntar y mejorar el crecimiento y desarrollo económico. Además de los factores económicos se pueden mencionar problemas sociales como la violencia, la migración masiva y la dependencia de las remesas provenientes del exterior. Desde el punto de vista económico, la inversión es uno de los factores que impulsa el crecimiento económico y a su vez tiene efectos sobre diferentes variables macroeconómicas como el empleo, el Producto Interno Bruto (PIB), etc.

En los últimos años, la atracción de inversión (nacional o extranjera) ha sido uno de los desafíos más importantes que ha tenido que atravesar El Salvador. Por ello, se deben fijar estrategias institucionales que aumenten el flujo de inversión hacia el país con una visión de largo plazo, con una evaluación periódica y ajustes ante los cambios a nivel internacional de las grandes empresas.

Diversos autores e instituciones como Fundación Nacional para el Desarrollo Económico (FUNDE) o la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) analizan las razones que provocan la falta de inversión en el país, proponiendo formas para incentivarla.

Entre las propuestas para atraer la inversión se encuentra la instalación y el uso de mecanismos fiscales que proporcionen regímenes tributarios especiales. Durante la década de los 90, se aplicaron una serie de reformas para disminuir o eliminar impuestos directos, por ejemplo, el impuesto al patrimonio, exportaciones, Impuestos Sobre la Renta (ISR), Derechos Arancelarios de Importación (DAI), propiciando un incremento en las ganancias empresariales y por ende generando la atracción de empresas extranjeras principalmente textiles.

En la actualidad, El Salvador cuenta con cuatro leyes que otorgan incentivos fiscales con el objetivo de impulsar el crecimiento económico a través de la Inversión Extranjera Directa: Ley de Servicios, Ley de Zonas Francas, Ley de Turismo y Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de Energías Renovables en la Generación de Electricidad.



El uso de incentivos fiscales implica que el Estado salvadoreño deja de percibir ingresos, por lo cual, la discusión se centra en el efecto que estas políticas públicas tienen sobre las finanzas estatales y si el efecto sobre las demás variables económicas compensa la pérdida de ingresos en las arcas del Estado.

Debido a la dualidad generada por el uso de incentivos fiscales es necesario analizar si los incentivos fiscales otorgados benefician a la economía salvadoreña, determinando las actividades o sectores económicos favorecidos con estas políticas y su importancia para la economía nacional.

Para el análisis de los incentivos fiscales en El Salvador se plantea el siguiente objetivo general: Analizar los efectos de los incentivos fiscales otorgados a partir de la Ley de Servicios Internacionales sobre el desempeño de la economía salvadoreña en el período 2008-2016. A partir de este surgen los siguientes objetivos generales: 1) Determinar el efecto que los incentivos fiscales tienen en la atracción de la inversión y generación de empleo; 2) Analizar las implicaciones que ha tenido el uso de incentivos fiscales otorgados en la Ley de Servicios Internacionales sobre las finanzas públicas; 3) Identificar otros factores diferentes a los incentivos fiscales que contribuyen a la atracción de Inversión Extranjera Directa dentro del sector servicios; 4) Identificar las actividades que han aprovechado en mayor medida los incentivos detallados en la Ley de Servicios Internacionales.

A partir de los objetivos mencionados anteriormente surgen la siguiente hipótesis específica: Los incentivos fiscales otorgados en la Ley de Servicios Internacionales han tenido efectos negativos en la economía salvadoreña. Además, se plantean con las siguientes hipótesis específicas para poder evaluar los objetivos planteados: 1) Los incentivos fiscales otorgados en la Ley de Servicios Internacionales no han modificado la tendencia de inversión ni han mejorado las condiciones del empleo; 2) La utilización de incentivos fiscales disminuye la recaudación de ingresos tributarios; 3) Las empresas extranjeras requieren de otros factores diferentes a los incentivos fiscales para colocar sus inversiones en la economía salvadoreña; 4) Las actividades dentro del sector servicios que utilizan de forma intensiva la fuerza laboral con dominio de idiomas extranjeros son las que más han aprovechado los incentivos fiscales otorgados en la Ley de Servicios Internacional.

Debido al debate que genera el uso de incentivos fiscales esta investigación se centra en el análisis y estudio de los regímenes de incentivos tributarios existentes en la legislación salvadoreña, específicamente se evalúa la industria de *Call Center*, y si ello ha permitido al país mejorar su situación posterior a la aprobación de dicha normativa y responder las siguientes interrogantes: 1) ¿Cuál ha sido el efecto de los incentivos fiscales contemplados en la Ley de Servicios Internacionales en el desempeño macroeconómico de la economía salvadoreña? 2); ¿Ha incrementado el empleo, número de empresas e inversión tanto nacional como extranjera, en el sector servicios a partir de la implementación de incentivos fiscales?; 3) ¿Cuáles factores no monetarios han incidido en la atracción de Inversión Extranjera Directa?; 4) ¿Cuántos Ingresos Tributarios ha dejado de percibir el Estado por el otorgamiento de Incentivos Fiscales detallados en la Ley de Servicios Internacionales? y 5) ¿Qué actividades económicas dentro del sector servicios han tomado ventaja de la Ley de Servicios Internacionales?

Esta investigación se llevó a cabo en El Salvador y se analizó el comportamiento de las empresas de *Call Center* para el periodo 2008-2017. La investigación midió el impacto de los incentivos fiscales detallados en la Ley de Servicios Internacionales sobre diversas variables macroeconómicas como la Inversión Extranjera Directa, el empleo, y los Ingresos Tributarios.

El trabajo se ha estructurado en tres capítulos. En el capítulo I se expone el marco teórico sobre el cual se basan los incentivos fiscales, se desarrolla la evolución histórica de los incentivos fiscales en El Salvador y de las diferentes políticas tributarias impulsadas que han llevado a crear una estructura tributaria regresiva. Esta tendencia se muestra a través del peso que los impuestos indirectos tienen sobre los ingresos tributarios. Se define y se desarrolla desde una perspectiva teórica diversos aspectos de los estímulos fiscales, así como algunos métodos que pueden utilizarse para su evaluación. Además, se realiza un análisis comparativo de los flujos de Inversión Extranjera Directa en el país, la región centroamericana, así como los principales países de origen de estos flujos de inversión. No solo factores económicos tienen influencia sobre la inversión, también componentes sociales y políticos, por ello para finalizar el capítulo se exponen algunos

aspectos que tienen incidencia sobre la atracción de la inversión y además afectan la competitividad del país respecto del resto del mundo.

En capítulo II, a partir de los métodos y técnicas de evaluación de incentivos fiscales, se realiza un análisis sobre el impacto que han tenido sobre la economía salvadoreña en específico sobre la industria de *Call Center*.

Se realiza un análisis comparativo entre la evolución del número de empresas en este rubro, así como de la cantidad de empleados contratados por la industria. Además, se realiza una estimación del gasto renunciado para determinar la cantidad de ingresos dejados de percibir por el Estado al otorgar regímenes tributarios a la industria de *Call Center*, junto al análisis comparativo en diversas variables fiscales y económicas que inciden significativamente ligado al proceso de fiscalización que realiza el Estado al cumplimiento de legislación primaria y secundaria.

En el Capítulo III se detallan las conclusiones basadas en los objetivos planteados al inicio de la investigación y algunas recomendaciones que pueden generar un efecto positivo en las finanzas públicas y el crecimiento económico salvadoreño, junto a herramientas de política económica propias del país centroamericano.

Para finalizar es importante mencionar que para la elaboración de esta investigación se realizó un esfuerzo por recabar los datos; a pesar de las respuesta negativas brindadas por parte de algunas instituciones de gobierno, adicional a esto es importante recalcar que en ocasiones el lapso de tiempo de espera para obtener repuesta se vuelve un desafío. Además, se han dejado fuera aspectos de investigación como un análisis interno de las empresas por ejemplo el destino de las ganancias, las personas o grupos que se han beneficiado con la aprobación de los incentivos a dichas actividades que se detallan en la referida ley, es importante agregar que las compañías no revelan información confidencial a externos porque constituye una vulneración a su información y los pone en peligro o desventaja ante sus competidores.

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativo a Inversiones

CIAT: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias

CIP: Certificados de Inversión Previsional

CNR: Centro Nacional de Registro

CW: Consenso de Washington

DAI: Derechos Arancelarios de Exportación

DGA: Dirección General de Aduanas

DIGESTYC: Dirección General de Estadísticas y Censos

FECEPE: Fideicomiso Especial para la Creación de Empleos en Sectores Productivos Estratégicos

FMI: Fondo Monetario Internacional

FUNDE: Fundación para el Desarrollo

FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

ICEFI: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

IED: Inversión Extranjera Directa

ISD: Iniciativa Social para la Democracia

ISR: Impuesto Sobre la Renta

IVA: Impuesto al Valor Agregado

MH: Ministerio de Hacienda

MINEC: Ministerio de Economía

MINED: Ministerio de Educación

MINSAL: Ministerio de Salud

OIR: Oficina de Información y Respuesta

OMC: Organización Mundial del Comercio

PAE: Programa de Ajuste Estructural

PEA: Población Económicamente activa

PEE: Programa de Estabilización Económica

PIB: Producto Interno Bruto

PROESA: Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador

SAC: Sistema Arancelario Centroamericano

SICA: Sistema de Integración Centroamericana

TBI: Tratados Bilaterales de Inversión

TLC: Tratado de Libre Comercio

## **CAPÍTULO I: ANTECEDENTES DE LOS INCENTIVOS FISCALES E INVERSIÓN**

En este capítulo se muestra el origen de las políticas de incentivos fiscales así como la evolución histórica de estos en la economía salvadoreña y se detallan diferentes políticas tributarias aplicadas con el fin de incentivar y atraer la IED a El Salvador. Además, se muestra la tendencia de la inversión en el país, en el área centroamericana así como los principales países de origen de la inversión en el país.

### **1.1 Antecedentes de los incentivos fiscales**

La historia permite realizar comparaciones durante un período y los conocimientos permiten observar los hechos económicos y sociales brindando herramientas para analizar los aspectos positivos y corregir paulatinamente las decisiones incorrectas con el objetivo de mejorar la situación de la población que habita en un país o región.

Por lo tanto, la economía debe visualizarse en su conjunto, incluyendo aspectos históricos, teóricos y numéricos, dicha combinación genera una concepción más amplia y diversa de los acontecimientos actuales.

A partir de estos elementos se puede realizar una evaluación sobre la política de incentivos fiscales junto a las medidas sugeridas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) tras la puesta en marcha del modelo neoliberal en El Salvador para los 90.

No obstante, luego de casi treinta años de ajuste neoliberal se utilizan medidas para mantener a salvo las reglas del modelo económico, lejos de ello también es necesario plantearse la posibilidad de un nuevo modelo.

El punto central es el detalle de las técnicas tendientes a utilizar en esta investigación evaluando una ley específica, uniendo aspectos económicos y sociales. El presente capítulo se divide en cuatro apartados, detallando aspectos históricos de los incentivos fiscales y como a través de los Programas de Estabilización Económica (PEE) y Programas de Ajuste Estructural (PAE) se han estimulado dichas medidas; por otro lado,

se expone como se ha favorecido la IED a través de los incentivos tributarios; finalizando con el fomento de los estímulos a través de subvenciones y los métodos utilizados para analizar el impacto de la LSI en El Salvador.

La economía es una ciencia social encargada del estudio de cómo la humanidad utiliza recursos escasos para producir bienes y servicios distribuyéndolos entre la sociedad (Samuelson, 2006). Dicha ciencia utiliza diversas herramientas que complementan las investigaciones realizadas, uniendo esfuerzos con otras ciencias para la toma de decisiones.

Por ello los aspectos positivos buscan describir los hechos y fenómenos a través del pronóstico de las actividades económicas, mientras los aspectos normativos regulan los agentes económicos para precisar las medidas obteniendo resultados diversificados.

Según Toussaint (2005) el origen de la deuda en los países en desarrollo tiene su punto de partida después de la segunda guerra mundial, cuando los Estados Unidos puso en marcha el plan para reconstruir Europa, los dólares comenzaron a circular a nivel mundial y los préstamos a otros países a bajas tasas de interés hicieron contraer préstamos para la modernización de la industria y agricultura. Los países del norte generaron presión por encontrar nuevos compradores con un aumento en la producción y el reembolso junto a la participación de actores como el BM y el FMI.

Posteriormente en la década de los 80, se generó la crisis de la deuda con la subida de los precios del petróleo, tasas de interés en EE. UU. y la caída de los precios de las materias primas y productos agrícolas que en su mayoría eran representados por países del sur; desencadenando la condición del impago de sus deudas (Toussaint, 2005).

De acuerdo con el mismo autor en medio de los conflictos surge el Consenso de Washington (CW), un conjunto de medidas que permitieran salir de la deuda y mejorar el crecimiento de los países con la instalación de empresas extranjeras para incrementar las exportaciones, generando un efecto cascada hasta llegar a los más desfavorecidos, aliviando los problemas económicos.

Según Martínez (2011) las medidas propuestas que incluyen ajustes al déficit presupuestario son las prioridades sobre el gasto público, reforma fiscal, política comercial, IED, privatizaciones y desregulación, posteriormente se ha extendido a una reforma política legal, instituciones reguladoras, anticorrupción, flexibilidad laboral, acuerdo OMC, reducción de la pobreza, entre otros.

De este modo la privatización y la desregulación pretenden aliviar la presión en el presupuesto del gobierno teniendo la concepción que el sector privado es más eficiente, estimulando los ingresos con la venta de empresas públicas, inversión extranjera, transferencia de los beneficios, importación y las limitaciones de despidos.

El BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) son actores claves para la determinación de las políticas económicas y sociales. Estos bancos proporcionan préstamos a largo plazo al gobierno, mientras consideran que el marco de la política económica es aceptable (Weinberg, 1998).

En palabras de la misma autora, la reestructuración del Estado está enfilada en un “Estado pequeño y fuerte”, por otro lado, la estrategia es el aumento de la competitividad incrementando las exportaciones e inversión privada.

Por otra parte, existen múltiples concepciones ideológicas sobre el papel que debe tener el Estado en la economía, el modelo neoliberal y los programas de ajuste implementados van dirigidos sobre una mínima intervención, principalmente en los aspectos básicos para la subsistencia de la sociedad en aspectos de seguridad interna, externa y propiedad privada.

Las críticas de los efectos negativos de la intervención estatal han proliferado y en la práctica han surgido nuevas políticas con los nombres de privatización, desregulación, economía del lado de la oferta y otros que, a su vez, tienen en común una crítica del “tamaño” del Estado, del alcance y el estilo de su intervención (Salazar Xirinachs, 1991).

Con base en estos principios el FMI y el BM proponen el uso de Políticas de Ajuste Estructural (PAE) y Programas Estabilización Económica (PEE). Los PAE son un conjunto de reformas económicas, políticas



e institucionales que aproximen la economía a su crecimiento potencial, asegurado además la viabilidad de mediano plazo de su balanza de pagos (Rosales, s.f. , p. 7).

Rosales explica que los PAE suponen la reorientación de las actividades internas hacia bienes exportables y sustitutos de importaciones. Además, plantean reformas económicas e institucionales con el objetivo de cambiar la estructura de crecimiento económico y los PEE suponen una reducción del déficit destinándolo al equilibrio externo de la balanza de pagos planteando reformas en la política fiscal, monetaria, cambiaria, precios y control de salarios.

“Visto de otro modo, un PAE del FMI y/o el BM trata de generar los excedentes en divisas necesarios para que el país pague el servicio de su deuda externa. Para eso, la política de contracción de la demanda contribuye a reducir las importaciones, y la reorientación de la producción hacia la exportación viabilizando la obtención de excedentes en la balanza comercial” (Zordunok, s.f.).

Los PEE se presentan como la receta para economías con acentuados desequilibrios macroeconomicos, su objetivo básico es reducir la inflación y el déficit de la Balanza de Pagos, por ello las medidas aplicadas están orientadas hacia la restricción del crédito, la devaluación de la moneda y la liberalización de precios. Los PEE buscan corregir desequilibrios de carácter temporal derivados de *shocks* externos o de comportamiento inusitados de la oferta o demanda interna (Moreno *et al*, 2000).

Según Rosales (s.f.), las políticas de estabilización que promueve el FMI y el BM se centran en 4 diferentes áreas: la política cambiaria, fiscal, salarial y monetaria.

- La política cambiaria busca a través de la devaluación del tipo de cambio promover las exportaciones.
- La política monetaria diseñada para controlar la inflación y elevación de las tasas de interés que hagan positivas las tasas reales.

- La política salarial y del mercado laboral contempla la creación de un marco legal flexible en la contratación y despido que permita reducir los costos de la mano de obra e incentivar el empleo, manteniendo los salarios reales a nivel de equilibrio.

El Salvador carece de leyes explícitas sobre la flexibilización del mercado de trabajo, pero cuenta con un marco legal o vacío de ley que son aprovechados en beneficio del patronato.

- El Salario Mínimo: El cual debe ser revisado al menos cada tres años, según el Código de Trabajo, dicha normativa puede ser discutida, aunque no necesariamente obtener una aprobación; por otro lado, en tres años los cambios en los precios de la canasta básica pueden ser significativo.
  - La Seguridad Social: Muchos trabajadores carecen de una protección en caso de enfermedad y cubra el tiempo que deban ausentarse de sus labores.
  - Empleo: En los últimos años se ha ido adoptando la figura de contrato temporal, dando un mayor control al patrono quien es el encargado de renovar dicho protocolo, aún bajo condiciones de trabajo que no son óptimas en un ambiente e intensidad de trabajo intensa, sin derecho a la sindicalización, en el cual se pueda negociar capacitación, bonos, condiciones de trabajo, etc.
- La política fiscal a través de la reducción de aranceles, déficit presupuestario, reorientación de los programas de asistencia social, reducción de los subsidios y la simplificación tributaria a través de la reducción de impuestos o regímenes tributarios especiales, por ejemplo, el uso de incentivos fiscales.

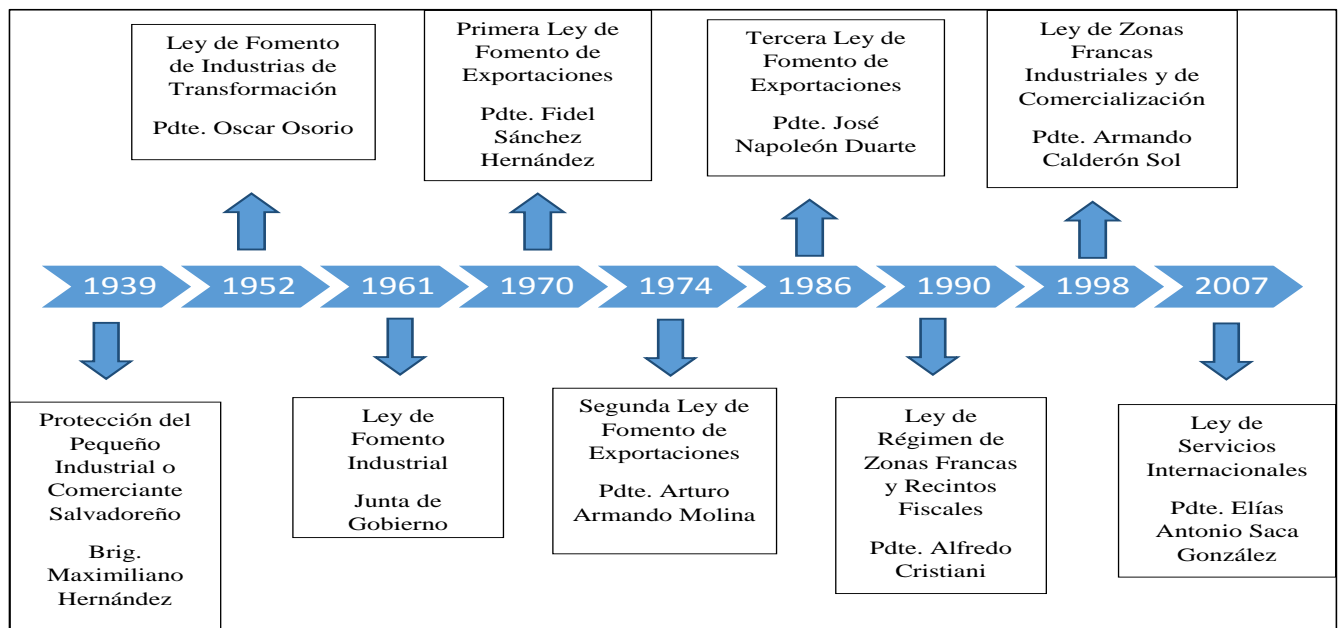
### **1.1.1 Incentivos fiscales en El Salvador**

En términos generales la inversión crea efectos en diversas variables económicas, como el empleo, la producción, entre otras, que podrían mejorar la calidad de vida de la población. En El Salvador se han impulsado diversas medidas y creado instituciones con el fin de mejorar el atractivo del país para los

inversionistas (nacionales y extranjeros). Entre las medidas que se pueden utilizar este apartado aborda los incentivos fiscales aplicados a El Salvador.

Con base en lo expuesto por la Iniciativa Social para la Democracia (ISD, 2017), se presenta una línea de tiempo con los antecedentes históricos de los incentivos fiscales en El Salvador:

**Tabla 1.1 Incentivos fiscales en El Salvador**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Iniciativa Social para la Democracia.

En 1939 se establece la protección del pequeño industrial o comerciantes salvadoreños, un régimen proteccionista a favor de los pequeños productores nacionales ante los inversionistas extranjeros con mayor capital, fomentando con la protección de algunas actividades. En 1952, se crea la Ley de Fomento de Industrias de Transformación promoviendo incentivos para ciertas actividades de la industria siempre que calificasen como necesarias o convenientes. La ley de Fomento Industrial (1961) aboga por la inversión privada nacional y extranjera, además amplía las industrias beneficiadas, incorporando agrícolas, construcción y servicios.

En el año de 1970 se implementa la Primera Ley de fomento de Exportaciones que regula los incentivos a industrias exportadoras hacia mercados externos al área centroamericana. Por otro lado, en 1974 se realizaron modificaciones a la anterior Ley de Fomento de Exportaciones, acuñando por primera vez la figura de Zona Franca, en donde los particulares no podían ser administradores ni propietarios de dichos recintos solo el Estado. En 1986 se realizó una tercera modificación a esta ley ampliando las industrias beneficiadas, pudiendo establecerse en Zonas Francas empresas dedicadas a maquilas para exportación y de comercialización internacional.

En 1987, el presidente Napoleón Duarte implementó el impuesto al patrimonio, este estaba dirigido a las personas o sujeto pasivo en el valor de todos los bienes que posee (independientemente de sus ingresos o renta anual que perciben regularmente).

Entre otras medidas fiscales implementadas se puede mencionar aquellas tendientes a favorecer las exportaciones, en 1992 se eliminaron los impuestos a todas las exportaciones, iniciando en julio de 1989 con la exoneración de tributos a la salida de azúcar y camarón, y se estableció una tasa de cero IVA para la actividad exportadoras (Aguilar, S.f.).

Se realizaron cambios al impuesto de los timbres fiscales, con un 5% aplicado sobre cada venta realizada independientemente si es entre empresas. Este fue derogado en 1992 para dar paso al IVA. El objetivo era reducir la cantidad de impuestos para hacer más fácil y eficiente el pago de las obligaciones para las compañías, eliminando la doble tributación.

Para 1994, el impuesto al patrimonio fue eliminado por el Gobierno de Alfredo Cristiani (González, 2016), el cual fue replanteado con la posibilidad de aprobarlo nuevamente sin embargo la propuesta no logra alcanzar los votos necesarios para su aprobación.

En lo que respecta a la liberalización del comercio exterior se ha realizado una fuerte reducción de los impuestos a las importaciones y una disminución en la dispersión de los aranceles. Así se pasa de niveles entre 290% y 0% a niveles de 20% y 1% para 1995 (Aguilar, S.f.). Los DAI se consideran un medio para

proteger la industria naciente al subir los costos de los bienes importados, permitiendo a los nacionales competir local e internacionalmente con los bienes y servicios producidos.

Para 1990 se estableció el *drawback* como la transferencia del 6% del valor FOB<sup>1</sup> (*free on board*, por sus siglas en inglés,) de las exportaciones no tradicionales destinadas a mercados fuera de Centroamérica. Las exportaciones tradicionales pueden recibir este incentivo si logran incorporar durante el proceso de transformación más de un 30% del valor agregado nacional. En febrero de 2011 fue eliminado luego que la OMC determinará que este es un incentivo que cae en la categoría de los subsidios a la exportación (FUSADES, 2011).

De acuerdo con FUSADES (2011) tras la eliminación del *drawback*, el gobierno aprobó tres leyes con el objetivo de compensar esta ayuda comercial que recibían los exportadores: Ley de Reintegro de los Derechos Arancelarios (conocida como “*drawback* puro”), el Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones (CIEX) y la Ley de Fomento a la Producción, las cuales se detallan a continuación:

- Ley de Fomento a la Producción tiene la finalidad de promover la viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las empresas en el mercado nacional e internacional (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2011a).
- El CIEX es un sistema de ventanilla única, cuyo objetivo es centralizar, agilizar y simplificar los trámites legalmente establecidos para el registro, autorización y emisión de documentos de las diferentes instituciones y/o dependencias del Estado involucradas en las operaciones de importación y exportación, el cual ha permitido tener una aduana que coordina diversos trámites de importación o exportación (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2011b).

---

<sup>1</sup> El FOB es el valor de un producto en su país de origen puesto a bordo de un medio de transporte el que cubre solamente el valor de los bienes excluyendo el seguro y el flete (BCR, s.f.)

- Ley de Reintegro de los Derechos Arancelarios a la Importación permite a los exportadores solicitar el reintegro de los aranceles pagados si compran su materia prima fuera de Centroamérica (Asamblea Legislativa, 2011c).

Actualmente existen otras cuatro leyes que otorgan incentivos fiscales, el objetivo es impulsar el crecimiento económico a través de la IED: Ley de Servicios Internacionales, Ley de Zonas Francas, Ley de Turismo, Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de Energías Renovables en la Generación de Electricidad. A continuación, se describen cada una de ellas:

- La Ley de Zonas Francas: Ofrece beneficios a empresas nacionales y extranjeras que se concentran en una zona de parques industriales o zona común de empresas, los incentivos que plantea la ley son exoneración en los DAI, la transferencia de bienes raíces (siempre que se encuentren en el país) y exoneración de impuestos (ISR y Municipales) estos se encuentran detallados en tabla que estipula la ley en dos casos particulares: si se encuentran dentro o fuera del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2005a).
- La Ley de Turismo: Se aplica a grandes empresas que cubren una determinada inversión, la cual comprende un monto de \$25,000; con beneficios o exoneraciones en impuesto a la transferencia de bienes raíces siempre y cuando se construya un proyecto turístico; DAI, ISR (por un período de 10 años), impuestos municipales (hasta 50% en un lapso de 5 años, desde el momento que se inician operaciones) (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2005b).
- La Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables: Con la generación de electricidad en términos generales se puede decir fomentan la generación de energía eléctrica de forma alternativa principalmente aunado con la protección del medio ambiente, las actividades comprenden no solo la producción sino la exploración e investigación que se realiza para energías alternativas (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2007a).
- Ley de Servicios Internacionales (LSI) aprobada en 2007 bajo decreto legislativo N°431. tiene por objeto regular el establecimiento y funcionamiento de parques y centros de servicio, así como los

beneficios y responsabilidades de los titulares de empresas que desarrollen, administren u operen en los mismos (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2007b).

Dentro de las actividades beneficiadas por los incentivos se encuentran las siguientes:

- a. Distribución internacional (Servicios de almacenamiento, acopio, consolidación y des consolidación de mercancías de terceros).
- b. Operaciones internacionales de logística.
- c. Centro internacional de llamadas (Conocidos comúnmente como *call center*).
- d. Tecnologías de información.
- e. Investigación y desarrollo.
- f. Reparación y mantenimiento de embarcaciones marítimas.
- g. Reparación y mantenimiento de aeronaves.
- h. Procesos empresariales u *outsourcing*.
- i. Servicios médico-hospitalarios
- j. Servicios financieros internacionales.

Los beneficios que obtendrán aquellos que se amparen bajo la LSI es la exención del pago de ISR, impuesto sobre la transferencia de bienes muebles y prestación de servicios, impuestos a la importación e impuestos municipales durante el periodo que se encuentren operando dentro del país.

A pesar de estar amparados a una determinada ley, cuando el marco normativo no abarca sus operaciones, las empresas deben pagar impuestos, por ejemplo, al brindar los servicios localmente deben pagar IVA e ISR, entre otros, y DAI cuando las mercancías no son utilizadas directamente en el proceso de producción.

## **1.2 Tributos e Inversión Extranjera Directa (IED) en El Salvador**

En este apartado se abordará de forma general la situación de la IED en El Salvador, los incentivos y la situación fiscal en los últimos años, por lo tanto, se toman los aspectos relevantes de la estructura tributaria con las diferentes variables que acompañan la entrada y salida de recursos monetarios.

La deuda es otra importante variable, los gobiernos la utilizan cuando presentan problemas de liquidez o para financiar proyectos que se espera tendrán un considerable impacto sobre la economía en general. En efecto la inversión pública o privada podría generar mejoras en la producción o el bienestar de la población, la postura sobre la inversión ha generado diversas expectativas y decisiones en la apuesta sobre el desarrollo económico.

Las medidas aplicadas durante los últimos treinta años por diversos gobiernos salvadoreños han tenido influencia en los estímulos a la inversión extranjera, cobrando fuerza al implementar el modelo neoliberal durante la década de los 90.

Según el BID (2015) los países buscan constantemente mejorar la situación nacional y nuevas relaciones comerciales, obteniendo innovaciones tecnológicas con el objetivo de incrementar el volumen del comercio y alcanzar mayores tasas de crecimiento para mejorar y estabilizar macroeconómicamente sus economías. Al respecto de la reducción del pago de impuestos en determinados sectores u actividades económicas puede tener implicaciones negativas si se utilizan desproporcionadamente, en el peor de los casos podría conducir a una crisis fiscal estatal, ante la falta de recursos necesarios para su funcionamiento. La pérdida fiscal obliga a aumentar la presión sobre el resto de la economía.

Debido a la importancia de los incentivos fiscales y el impacto que estos generan sobre las finanzas públicas es importante comprender y analizar la estructura tributaria salvadoreña. Además, determinar cuáles son las principales fuentes de ingresos a las arcas del Estado y su evolución a través del tiempo.



### 1.2.1 Antecedentes de la estructura tributaria de El Salvador

El Ministerio de Hacienda (2017) define los ingresos corrientes como “la totalidad de recursos que provienen en el ejercicio del poder que el Estado tiene para imponer y exigir contribuciones para beneficio público (impuestos o ingresos tributarios), así como de las multas e intereses por mora cobrados por atrasos o infracciones a las obligaciones tributarias (ingresos no tributarios), de las contribuciones a la Seguridad Social de la venta de bienes y servicios y por las transferencias corrientes recibidas de los distintos agentes económicos”

En El Salvador, los ingresos tributarios representan la mayor fuente de ingresos corrientes para el gobierno central. Como se puede apreciar durante los últimos 17 años han representado más del 60% de los ingresos corrientes; en promedio durante los últimos 5 años han constituido un 76.5%. Por otro lado, los ingresos no tributarios, para el mismo periodo, solo representan en promedio 7.33% de los ingresos corrientes.

En el gráfico 1.1 se observa la variación de los ingresos tributarios, aunque para los últimos cinco años, la tendencia tiende a ser constante manteniéndose en 76%, los ingresos no tributarios tienen una mayor variación y una reducción a partir del 2005. Es esencial detallar que dentro de los ingresos corrientes se encuentran: tributarios, no tributarios, contribución a la seguridad, operaciones de empresas públicas, transferencias financieras públicas.

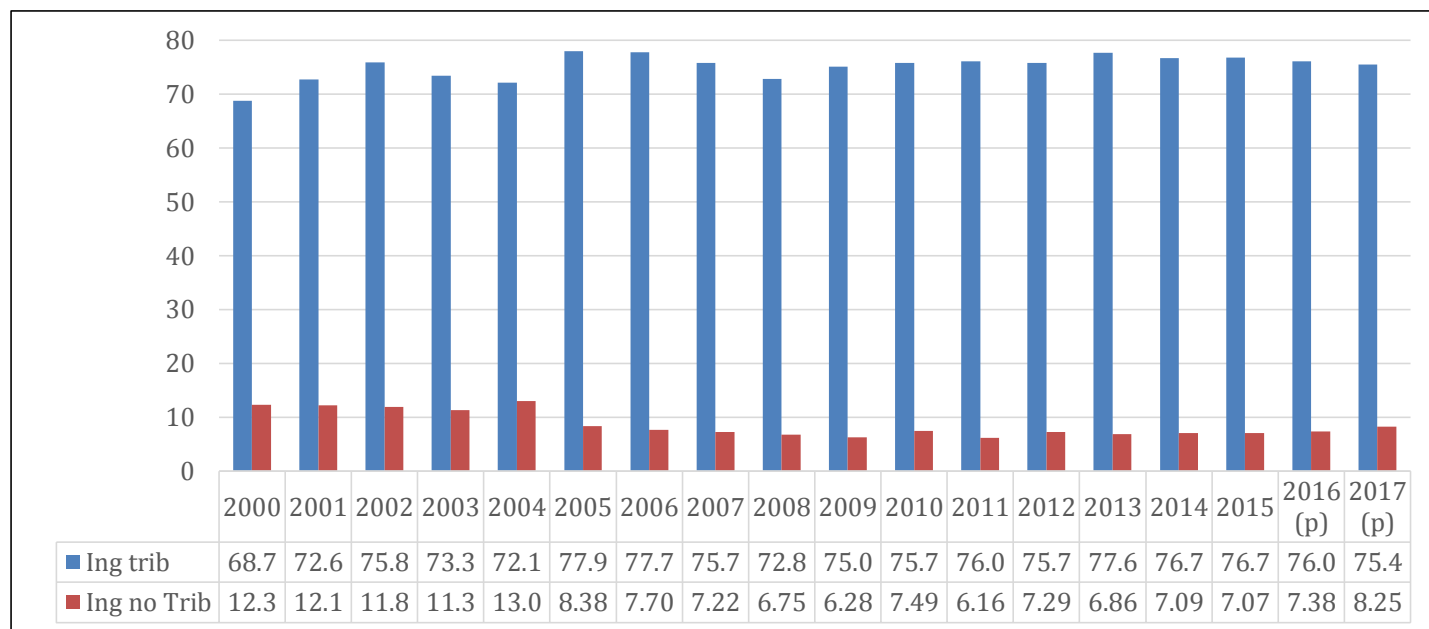
Dada la importancia de los ingresos tributarios, es necesario determinar los impuestos que generan mayor recaudación a las arcas del Estado salvadoreño. En efecto, el gráfico 1.2 muestra la evidencia como el IVA y el ISR, tienen un gran peso sobre los ingresos tributarios. Desde los 90 el IVA ha conducido a un mayor nivel de regresividad<sup>2</sup> en la carga tributaria salvadoreña, siendo evidente como los impuestos indirectos<sup>3</sup> tiene mayor peso en los ingresos tributarios y su importancia en la recaudación tributaria.

---

<sup>2</sup> De acuerdo con Gaiger Silveira *et al* (2013), la regresividad del sistema tributario se entiende como la carga excesiva que los impuestos representan en los ingresos de los estratos pobres e intermedios de la población.

<sup>3</sup> Los impuestos indirectos son aquellos que recaen sobre los gastos de producción y consumo, por lo tanto, su principal característica es que son trasladables hasta el consumidor final (Arriaga, s.f.).

**Gráfico 1.1 Ingresos tributarios y no tributarios de El Salvador, periodo 2000-2017 (% de los ingresos corrientes)**

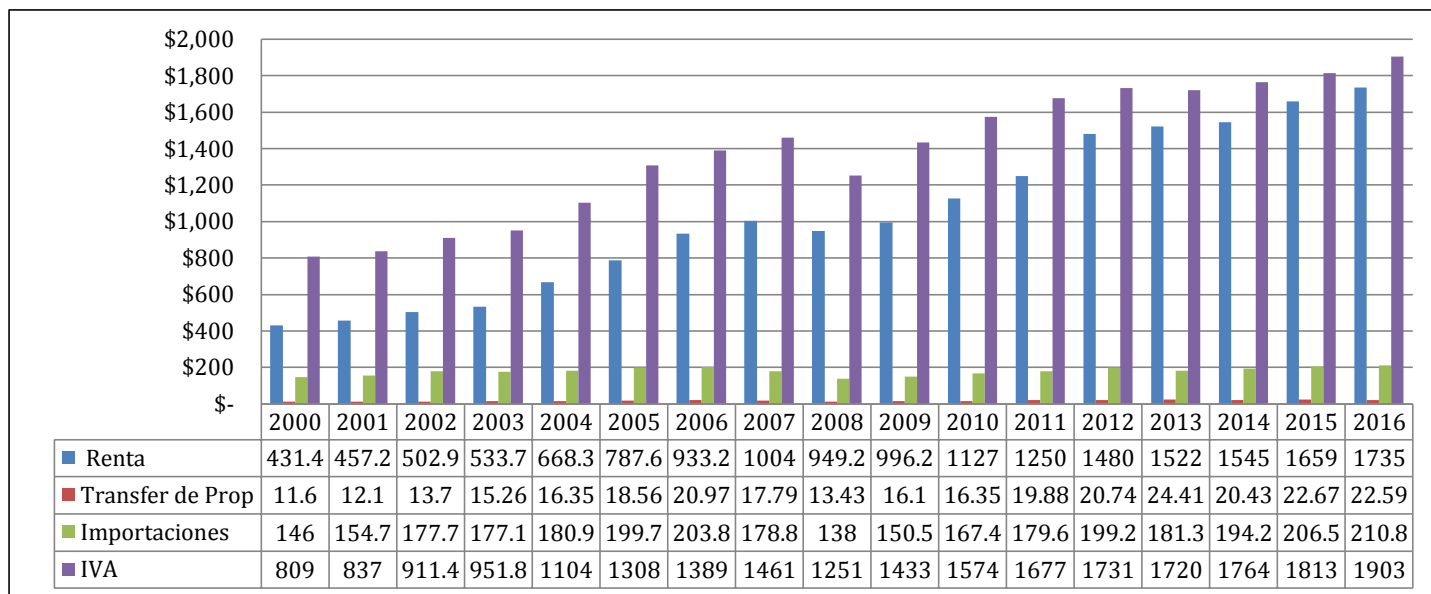


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Por otro lado la estructura tributaria salvadoreña ha sufrido diferentes reformas en las últimas décadas que han acentuado su regresividad careciendo de una tributación equitativa, esta tendencia se marcó con las políticas implementadas a partir de 1990 como por ejemplo: la eliminación del impuesto a las exportaciones de café, camarón y azúcar en 1992 (Aguilar, S.f.), eliminación del impuesto al patrimonio en 1994 (González, 2016), reducción del ISR a las empresas, eliminación de barreras arancelarias (Aguilar, S.f.), eliminación de impuestos sobre diversas actividades económicas (Impuestos municipales, ISR, DAI).

De acuerdo con Pérez (2015) como medida compensatoria a los ingresos que el Estado renunciaba de percibir se puso en marcha el IVA, implementado en la década de los 90 con una tasa inicial del 10% (en sustitución del impuesto a los timbres fiscales). En 1996, bajo la administración del expresidente Calderón Sol el impuesto aumentó a 13% y posteriormente el gobierno de Francisco Flores aplicó el IVA a medicamentos, verduras, frutas, leche y granos básicos que antes estaban exonerados del impuesto.

**Gráfico 1.2 Principales ingresos tributarios de El Salvador, periodo 2000-2016 (millones de US\$)**



Fuente: Elaboración en base a datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

El IVA se constituyó como la principal fuente de ingresos para el Estado, confirmando el carácter regresivo de la estructura tributaria salvadoreña al recaer sobre el consumidor final el pago de 13% en cada una de las compras realizadas, alcanzando un crecimiento aproximado de 13 puntos porcentuales durante ocho años, cerrando el año 2000 con 53.13% de los ingresos tributarios, según estadísticas recopiladas por el Banco Central de Reserva.

La estructura tributaria salvadoreña durante la década de los 90 refleja una tendencia promedio del 70% en impuestos indirectos y el restante 30% en impuestos directos, con leves cambios a partir del 2005 hasta llegar a un 60% de tributos indirectos versus 40% los directos. Las principales fuentes de tributos se recaudaban mediante el ISR, timbres fiscales (IVA después de su eliminación) y consumo selectivo de bienes.

En segunda posición se encuentra el ISR y los cambios grabados sobre los ingresos percibidos, acá debe hacerse una diferencia entre las personas jurídicas y las personas naturales; las primeras con un porcentaje del 30% sobre las utilidades y algunas exenciones estipuladas en legislación secundaria, las segundas se detallan con una tabla que comprende diversos tramos que varían desde la exoneración hasta un 30%.

Las reformas implementadas en 2011 simplificaron el mecanismo de retención y se actualizaron las tasas impositivas. Se estableció tasa máxima a personas naturales del y jurídicas 30% y el 25% en caso de rentas gravadas menores a US\$150,000. Se aplica a los dividendos con una tasa de 5% y se estableció el pago mínimo de 1% sobre rentas brutas, pero este último solo se aplicó en 2013 porque fue declarado inconstitucional a finales de ese mismo año (Franco, 2018).

En tercera posición se encuentran los Derechos Arancelarios de Importación (DAI) con una tendencia decreciente principalmente por la desregulación arancelaria y la exención de impuestos, que recae no solo en productos sino en actividades económicas. Siendo los DAI una fuente variable de ingresos, las mercancías se encuentran clasificadas en el arancel<sup>4</sup> centroamericano aplicándose diferentes porcentajes que varían de un 0% (exentos) hasta un 40%.

Sumado a ello la evasión y elusión fiscal que han ocasionado un importante impacto sobre las finanzas del Estado, estimaciones del Ministerio de Hacienda en el período 2000-2010 indican que se ha dejado de percibir un promedio de 30-40% de recursos en materia de IVA sobre el potencial de ingresos, lo cual incrementaría considerablemente la cantidad monetaria y un margen superior en la aplicación de política fiscal (Dirección General de Impuestos Internos, 2012).

Para el año 2015 la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) del Ministerio de Hacienda estimó que el monto acumulado en adeudos, resoluciones, sentencias y fallos ascendía a US\$372,639,335 siendo superior en un punto porcentual del PIB para el año en mención; en la última publicación realizada por la DGII en septiembre de 2016 el monto de los contribuyentes en mora ascendía a US\$210,389,957 el cual es enviado a la Fiscalía General de la República (FGR) para que inicie los procesos de cobro.

---

<sup>4</sup>Según el SICEX (Sistema Integrado de Comercio Exterior) el arancel centroamericano de importación está constituido por el SAC (Sistema Arancelario Centroamericano) y los correspondientes Derechos Arancelarios de Importación (DAI).

Por otra parte, uno de los fondos que ha causado mayor controversia es el Fideicomiso Especial para la Creación de Empleos en Sectores Productivos Estratégicos<sup>5</sup> (FECEPE), según auditoría realizada por el BCR (2015), el proceso realizado no fue transparente ni equitativa beneficiando a empresas con los mismos accionistas. Se exigió la creación de un número mínimo de empleos y las firmas no cumplieron los requisitos, varias empresas trasladaban empleados, otras cerraron y no se les exigió el reintegro de fondos por incumplimiento, dentro de las firmas involucradas se encuentran: Hanesbrand, Confecciones La Libertad y Petenatti.

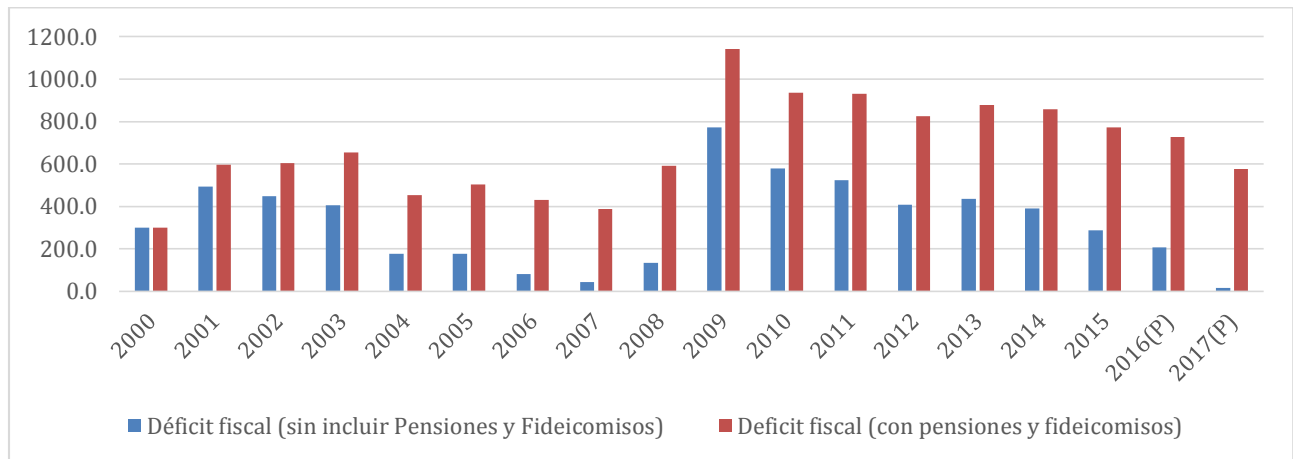
Es evidente que producto de las diferentes políticas tributarias adoptadas, El Salvador se ha mantenido con una tendencia deficitaria en los últimos 17 años (como se observa en el gráfico 1.3). En el año 2001, tras los terremotos que causaron grandes daños a nivel nacional el Estado realizó ajustes en la reducción del gasto lo que disminuyó la deuda pública, sumado las donaciones realizadas por otros países en concepto de ayuda humanitaria y los ajustes en el cambio del endeudamiento de corto a largo plazo.

Posteriormente las reformas fiscales favorecieron sustancialmente el balance en las finanzas públicas, aunque marcan una tendencia negativa en las últimas dos décadas. El gráfico anterior detalla la variación del déficit fiscal, con un significativo cambio para el 2009 producto de los efectos en la crisis económica mundial; la brecha que se detalla para cada año es producto de la deuda que adquiere el Estado salvadoreño para el pago del endeudamiento anual con el fondo de trabajadores, incrementando el déficit fiscal estatal.

---

<sup>5</sup> Según el reglamento creado a través del decreto legislativo 565 dicho fondo tenía por finalidad brindar apoyo temporal para asegurar el establecimiento e inicio de operaciones de inversiones en sectores productivos estratégicos que tengan como consecuencia inmediata la generación de la mayor cantidad y calidad de empleos, orientados a coadyuvar el desarrollo económico y social del país.

**Gráfico 1.3 Déficit Público del Sector Público No Financiero de El Salvador, periodo 2000-2017 (en millones US\$)**



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

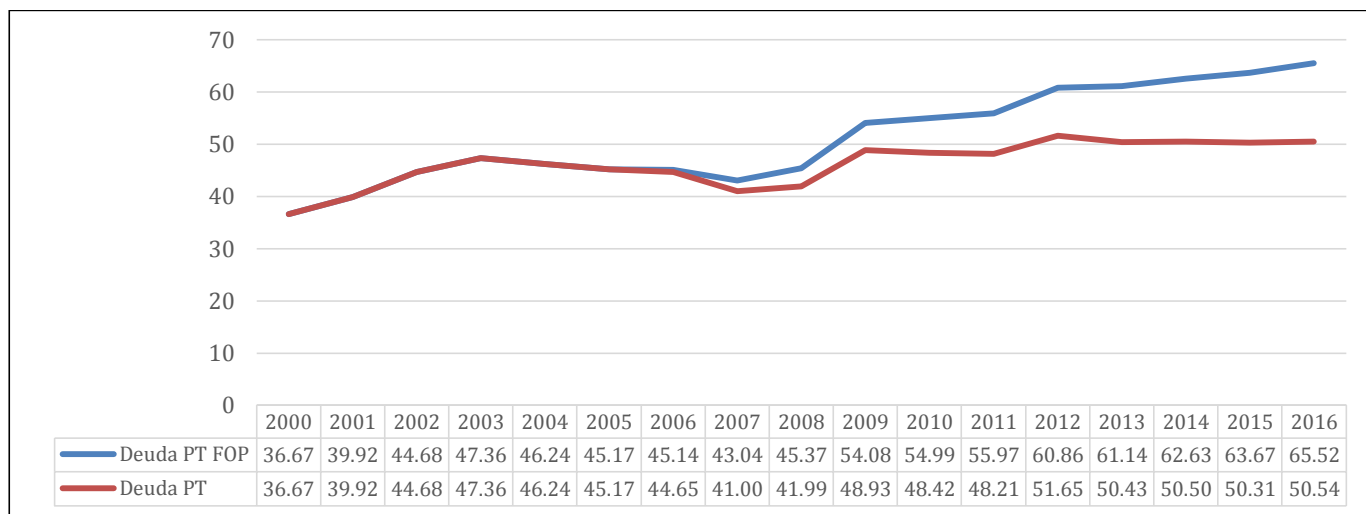
Por ejemplo, en abril de 2017 el gobierno de El Salvador se declara en impago luego de que la Asamblea Legislativa no aprobara cambios presupuestarios para cancelar US\$28.8 millones en concepto de Certificados de Inversión Previsional (CIP) bajando la calificación de riesgo a “CCC”, finalmente para el mes de octubre con la aprobación hizo que la calificadora de riesgo *Fitch* actualizara la calificación de riesgo a “B-“(Secretaría Técnica de la Presidencia, 2017).

Además, puede mencionarse el riesgo que se corre al retrasar la aprobación del Presupuesto General de la Nación para el 2019, según FUNDE se enfrentaría a un nuevo impago por el vencimiento de US\$800 millones en deuda para diciembre de 2019, esto puede provocar aumento del riesgo país y mayor incertidumbre para los inversionistas (Villaroel, 2018).

Tal como se muestra en el gráfico 1.4 la deuda (Complemento de los gastos extraordinarios o que no pueden cubrirse con los ingresos ordinarios), la tendencia en los últimos años ha sido variable, observando una tendencia creciente a partir del 2008 producto del FOP<sup>6</sup> que es parte de la deuda interna el cual ha llegado a 14.9% en el 2016, por otro lado la deuda pública total ha pasado de 36.6% a 65.5% en el periodo de estudio.

<sup>6</sup> FOP: Fideicomiso de Obligaciones Previsionales aprobado (decreto legislativo 98, 2006) el cual permite tomar parte de los ingresos de los trabajadores activos a una determinada tasa de interés.

**Gráfico 1.4 Deuda Pública del Sector Público No Financiero, periodo 2000-2016 (% del PIB)**



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

Nota: Deuda PT FOP hace referencia a la deuda pública con fideicomisos y pensiones y Deuda PT se refiere a la deuda pública antes de fideicomisos y pensiones.

Es evidente la tendencia creciente de la deuda pública, según FUNDE (2018) el problema de El Salvador es que debe cubrir el déficit fiscal a través de deuda sin ordenar las finanzas públicas.

Por ello es necesario analizar la incidencia de la IED -importante en la generación de empleo y crecimiento económico- bajo la modalidad de diversos incentivos fiscales que hacen atractivo El Salvador respecto del resto de países, pero se deja de lado los aspectos monetarios ante la situación fiscal del país.

### **1.2.2 Comportamiento de la IED en Centroamérica y otras regiones del mundo**

Con la implementación del modelo neoliberal y las medidas del FMI y el BM, muchos países le han apostado cada vez más a la IED, dichas empresas en su mayoría son transnacionales o multinacionales instaladas en diversos países buscando rentabilizar su inversión y reducir sus costos de producción.

Los flujos de IED se han canalizado en los sectores liberalizados de servicios, dicha apertura puede generar serios problemas en la recaudación tributaria; el desafío según CEPAL (2000) consiste en establecer un moderno y efectivo marco regulatorio antes de abrir los servicios a la IED. Para los países “en desarrollo” los flujos de IED comprenden montos importantes que complementan el ahorro interno y la inversión local

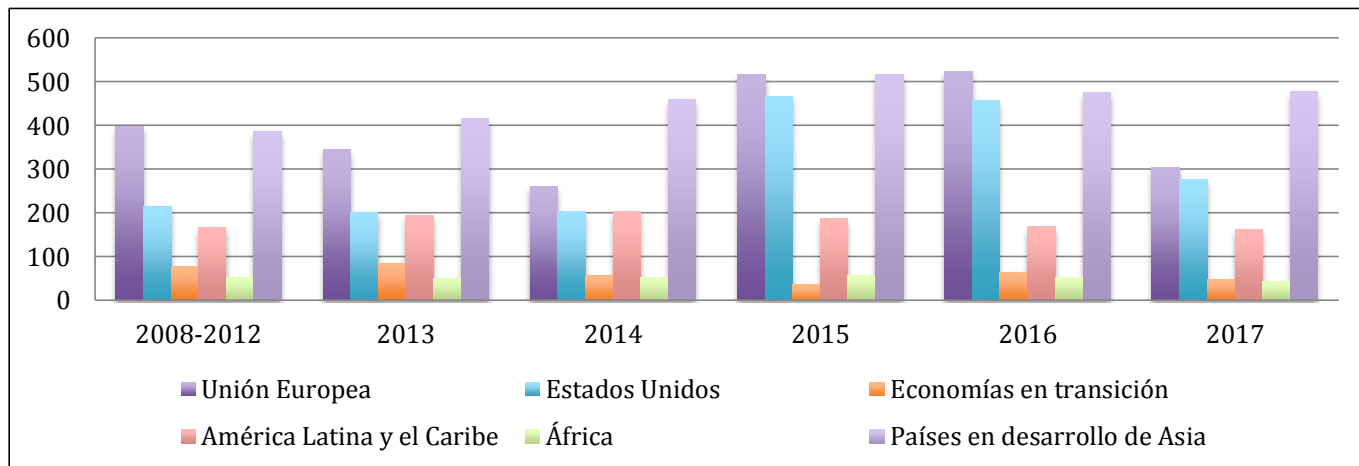
con bienes de capital, mientras los países avanzados mueven de un país a otro principalmente propiedad intelectual y tecnología.

Por ello la formulación y los efectos de las políticas se están volviendo divergentes debido a las múltiples concepciones de desarrollo y los resultados que se espera tener sobre la población. La intervención estatal con diversos enfoques ha alterado los resultados sobre la economía en su conjunto y el efecto globalización.

Como consecuencia la mayoría de las políticas de inversión introducidas en 2016 tuvieron como objeto la promoción, facilitación y liberación de las inversiones. Alrededor de 58 países y economías adoptaron al menos 124 políticas de inversión. Las condiciones de entrada para las inversiones extranjeras se liberalizaron en numerosas industrias y muchos países simplificaron los procedimientos de registro, proporcionaron nuevos incentivos a la inversión o continuaron con sus procesos de privatización (UNCTAD, 2017).

Las principales economías receptoras de empresas multinacionales son EEUU, China e India. Según la encuesta de la UNCTAD (2017) las áreas que han atraído IED destacan: las TIC (Telecomunicaciones, procesamiento de datos y programación de software) y los servicios profesionales.

**Gráfico 1.5 Inversión Extranjera Directa por regiones del mundo, periodo 2008-2017 (miles de millones de US\$)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL



En particular la entrada de IED a nivel mundial detalla las regiones de Europa y América del Norte una representación mayor a la mitad en los flujos monetarios con un promedio de US\$391 y US\$302 miles de millones respectivamente, mientras las economías en desarrollo (América Latina y el Caribe, África, países en desarrollo de Asia) complementan los porcentajes de inversión a nivel mundial con US\$669.3 miles de millones, en dicha agrupación se encuentra la mayoría de los países clasificados como renta baja o media<sup>7</sup>.

Los bloques que representan la mayor proporción en el comercio mundial poseen incentivos diferenciados, los cuales buscan generar y atraer mayores niveles de inversión en sectores específicos como I+D o las TIC, las cuales se muestran y detallan en la tabla 1.2.

Los flujos de IED hacia el área centroamericana emanan principalmente de EE. UU., México y el este de la zona europea, siendo EE. UU. el socio estratégico de El Salvador no solo en aspectos de inversión y comercio sino en política exterior, migración y ayuda en diferentes programas de cooperación.

En Centroamérica, los gobiernos de la región compiten entre sí, a través de incentivos fiscales, por los mismos proyectos de inversión. Además, muchas de las firmas ubicadas en la zona beneficiadas de incentivos fiscales declararon que invertirían aun en la ausencia de incentivos fiscales (CEPAL, pág. 160, 2018).

---

<sup>7</sup> Según el BM los países de renta baja tienen un INB per cápita menor a US\$1,005, los de renta media se encuentran en un rango entre US\$1,006-US\$12,235

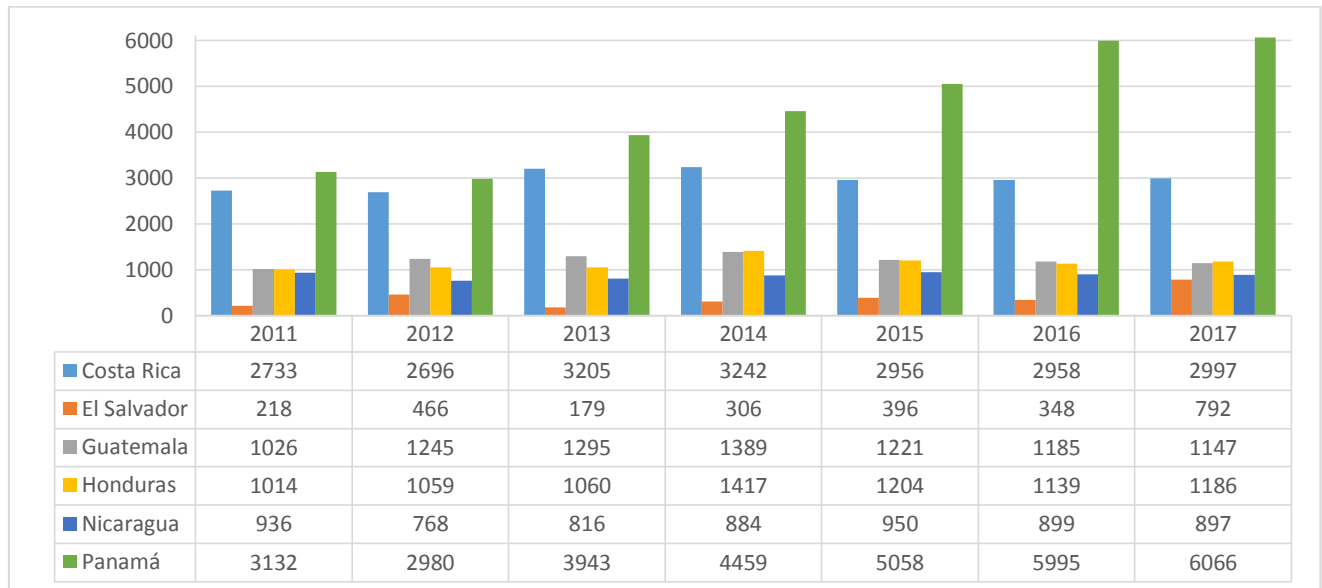
**Tabla 1.2 Programas de incentivos fiscales en otras regiones del mundo**

<b>Estados Unidos</b>	<b>Unión Europea</b>	<b>Asia</b>
Programa de innovación tecnológica	Plan de Financiación Selectiva para la Inversión en Inglaterra	Incentivos fiscales a la I+D
Tratados de inversión bilateral	Prog. Inversiones de empresas extranjeras en I+D+i) inversión, desarrollo e innovación	Deducciones por gastos en investigación científica por parte de entidades manufactureras
Oficina de Tecnología y comercio electrónico	Programa de Cooperación Europea de Ciencia y Tecnología (COST por sus siglas en ingles)	Ley de Inversión Extranjera Directa Privada (promoción y protección)
Programa de investigación de innovación para pequeñas empresas	Ayudas eficiencia energética en pyme y gran empresa del sector industrial	Incentivos fiscales especiales en agricultura, procesamiento de alimentos, construcción naval, energía renovable, turismo, confección, farmacéutica y cerámica y el sector de las TIC.
Tratados de libre comercio	Ayudas de reindustrialización y fomento de la competitividad industrial.	

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Santander Trade.

Centroamérica no es la excepción, según datos de la CEPAL los flujos de IED para los tres países del triángulo norte han sido variables, donde Guatemala y Honduras presentan montos similares entre US\$800 a US\$1,400 millones y promedios aproximados de US\$1,100 millones, a diferencia de El Salvador con una menor atracción que sus vecinos llegando a un monto cercano de US\$800 millones y un promedio cercano a los US\$309 millones en el período 2010-2017.

**Grafico 1.6 IED en Centroamérica, periodo 2011-2017 (US\$ millones)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva de cada país.

La IED en Centroamérica muestra una tendencia que es importante analizar, porque al inicio del estudio Costa Rica y Panamá mantuvieron una tendencia cercana hasta el 2013, cuando Panamá se impulsa tomando una notable ventaja sobre el resto de los países del área.

El Salvador ha sido el país con menor IED en los últimos años, con un rango entre US\$179 y US\$792 millones, por otro lado, Honduras y Guatemala lideran la región del triángulo norte con US\$1,186 y US\$1,147 respectivamente para el 2017.

Panamá representa un caso especial para analizar, caracterizado por sus monedas oficiales, balboa y dólares de los EEUU, un país donde su canal representa los mayores flujos monetarios por servicios prestados en esta nación.

En los últimos años, los aspectos políticos y sociales han impactado diversos puntos de la región, incidiendo significativamente en variables económicas como el flujo comercial, calificación de riesgo, etc.

Por otro lado, la integración centroamericana ha sufrido diversos cambios con la creación de instituciones y la implementación de diversas políticas económicas, según la CEPAL (2018) las remesas y el consumo ha incentivado a algunas compañías a invertir en el sector servicios y algunas actividades propias de las telecomunicaciones.

Por otro lado CEPAL (2018) también manifiesta que Panamá ha tenido importantes inversiones principalmente en el sector servicios, en las áreas de logística y transporte, servicios financieros, donde importantes empresas han estado realizando sustanciales inversiones por ejemplo: Dubai World, FedEx, Kuehne + Nagel; sumando a ello creaciones y expansiones en tratamiento de aguas, telecomunicaciones y energías renovables, dejando a la zaga para la atracción de inversión externa a dicha nación.

También detalla que los países de Costa Rica, Honduras y El Salvador han recibido importante inversión en manufacturas, sumado con algunas actividades del sector servicios, mejorando aspectos económicos en cada uno de ellos, reconocidas empresas como Claro, Amazon, Davidoff, Walmart, LG, entre otras han realizado importantes inversiones en los últimos años, con una importante expansión para los siguientes años.

Guatemala ha recibido importantes sumas de inversión principalmente de EEUU, México que son sus vecinos más cercanos, destinadas en diversas actividades, especialmente en energía eléctrica y minería.

A continuación se detalla un cuadro resumen con los incentivos que el área centroamericana utiliza en la actualidad, los cuales se han convertido en ley para captar o atraer flujos de inversión extranjera que en muchos casos solo han profundizado la crisis fiscal de la hacienda pública de los países del istmo centroamericano, reduciendo las herramientas que los estados poseen para aplicar política económica, dicha comparación enumera leyes secundarias y algunos regímenes para reducir o eliminar el pago de algunos tributos.

**Tabla 1.3 Incentivos fiscales en Centroamérica**

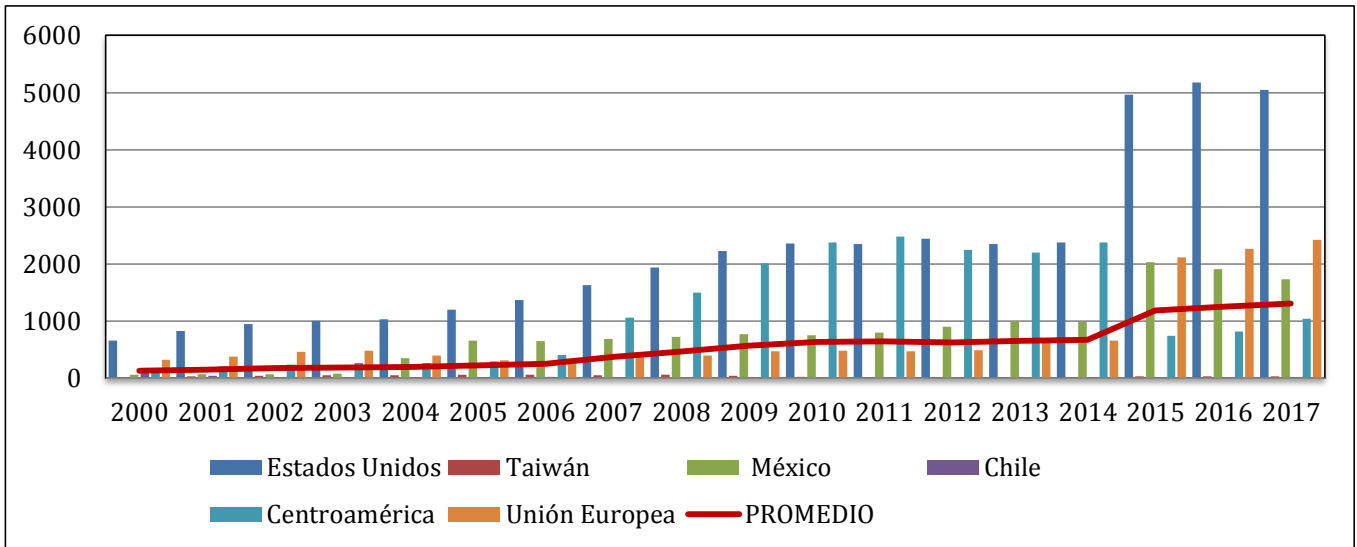
<b>Guatemala</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Panamá</b>
Ley de Fomento a la Actividad Exportadora y de Maquila	Ley de Zonas Industriales y de Comercialización	Régimen de Importación Temporal	Ley de Zonas Francas de Exportación	Ley de Zonas Francas	Ley 25 de 1992 de Zonas Procesadoras para la Exportación
Ley de Zonas Francas	Ley de Servicios Internacionales	Ley de Zonas Libres de Puerto Cortés	Ley de Inversiones Extranjeras		Legislación Orgánica de la Zona Libre de Colón
Ley Orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio “Santo Tomás de Castilla”	Ley de Turismo	Ley de Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones	Ley de Incentivos para la industria turística		Ley de Zonas Francas
	La Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables	Ley de Fomento a centros de atención de llamadas y tercerización de servicios empresariales	Ley para la promoción de generación eléctrica con fuentes renovables		Ley de <i>Call Centers</i>

Fuente: Elaboración propia en base a de datos de ISD e ICEFI.

Para el caso específico de El Salvador, la IED en El Salvador ha variado sustancialmente al implementar varias leyes permitiendo a muchas empresas librarse del pago de impuestos con el objetivo de emplear a más personas, aunque los resultados no siempre han sido los esperados.

Al analizar los flujos de inversión provenientes de diferentes países, puede observarse que EE. UU. es el país con mayor participación en comparación con otros países asiáticos o de la Unión Europea, a pesar de gozar de incentivos y de acuerdos bilaterales de inversión o Tratados de Libre Comercio (TLC).

**Gráfico 1.7 Inversión Extranjera Directa por país de procedencia, periodo 2000-2017**  
(millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCR

Nota: Los países se encuentran representados en el eje izquierdo, y el promedio en millones de dólares en el eje derecho, mostrando la tendencia en cada año.

A nivel general el país que destina mayor flujo de IED es EE. UU. con un promedio de US\$2,419 millones para 2009-2017, con el cual ha suscrito un Acuerdo Bilateral de Inversión (1999) y un TLC (CAFTA DR, 2006), dichos flujos se han mantenido con una tendencia constante presentando leves variaciones (para ampliar sobre los montos de IED ver anexo 9).

Las principales actividades económicas a las que va dirigido son servicios financieros, telecomunicaciones, suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, y fabricación de prendas de vestir (textiles y confección) o las llamadas maquilas.

Los países centroamericanos (incluido Panamá), que han sido partícipes de la firma de diversos acuerdos preferenciales como región, representan en promedio un 30% del valor de la IED proveniente de otros países hacia El Salvador, constituyendo un aporte significativo y una menor dependencia de los flujos de inversión de las economías industrializadas.

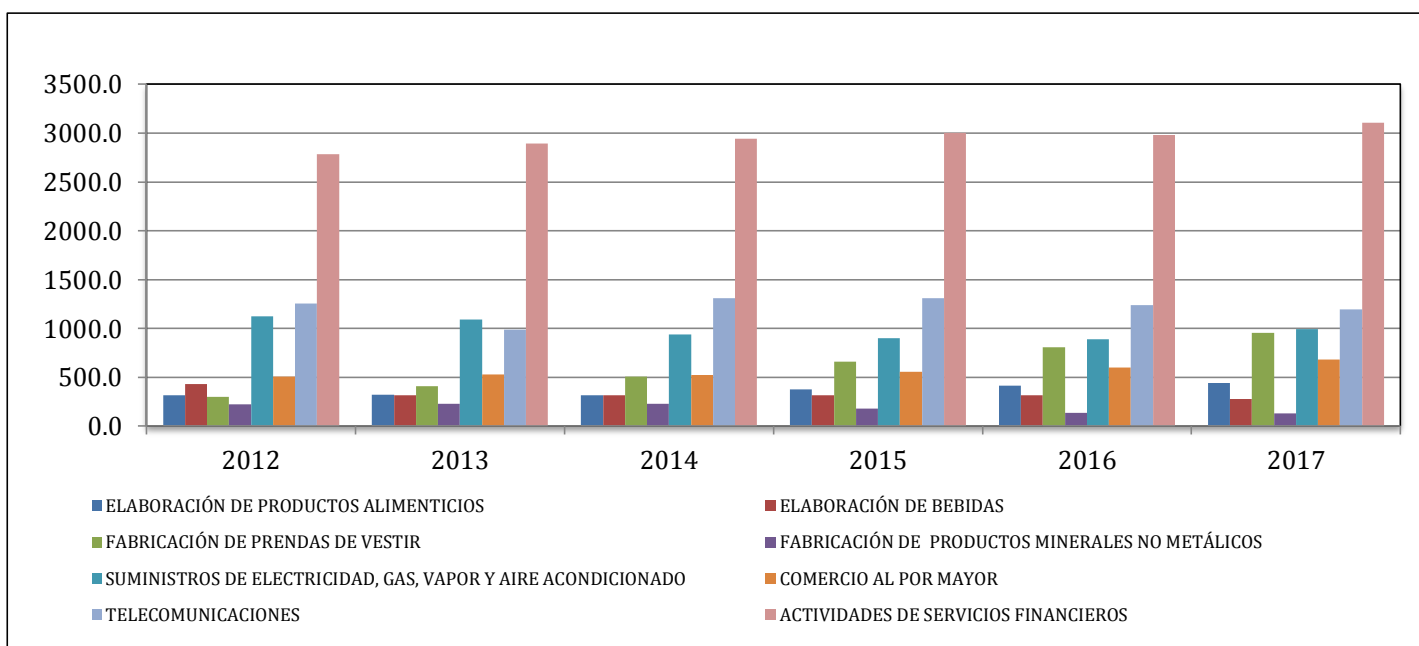
El aporte más significativo es el de Panamá con un porcentaje aproximado del 26% del total de flujos de inversión que ingresan hacia El Salvador. Desde la entrada en vigor del CAFTA-DR los flujos de capital tomaron mayor auge principalmente a la adquisición o fusiones inter fronteriza basadas en la compra de instituciones financieras.

El tercer país con mayor flujo de IED es México con quien se suscribió un TLC firmado en el año 2011, enfocándose principalmente al rubro de comercio, información y telecomunicaciones, actividades financieras y seguros.

### 1.2.3 Inversión Extranjera Directa en El Salvador

Los flujos de IED para las empresas se resumen como la diferencia del valor obtenido entre las entradas y salidas de fondos en un período determinado, para instalar o ampliar una planta versus la salida de las ganancias obtenida en un período de tiempo una empresa. Las ocho actividades de inversión representan los mayores montos para los últimos seis años complementando la Inversión local.

**Gráfico 1.8 Inversión Extranjera Directa por actividad económica en El Salvador, periodo 2012-2017 (millones de US\$)**



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

Los servicios financieros encabezan la lista destacando un aspecto esencial e importante, la mayoría de los bancos en El Salvador pertenecen a capital internacional, por ello la entrada y salida de dólares en ganancias o nuevas inversiones se tornan constantes.

Las actividades de IED representan un aproximado de US\$7,000 millones en los últimos seis años con algunas variaciones ocasionadas por cierres o aperturas de algunas empresas grandes.

En segundo lugar, siguen las telecomunicaciones, siendo una actividad que comprendida en la Ley de Servicios Internacionales, como es el caso de empresas *Call Center*. El análisis se torna importante por ser la actividad dentro del sector servicios con mayores flujos monetarios, la cual ha sido considerada de mucha importancia desde PROESA, Ministerio de economía (MINEC) y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN).

La apuesta a la industria *Call Center* se basa en la cantidad de empleos que genera, así como el tipo de trabajadores que requiere en su mayoría bilingües con un nivel bajo de preparación académica, dentro de ello el desafío es incluir a las personas deportadas principalmente desde EE.UU.

El promedio de flujos de inversión para telecomunicaciones es aproximadamente de US\$1216 millones durante el periodo 2012-2017 con descensos en el 2013 y el 2017, existiendo incertidumbre por las medidas de política económica implementadas por EEUU, sin que a la fecha tengan efectos significativos para Centroamérica.

En resumen, el eje central para atraer empresas que inviertan en El Salvador es la apuesta en la generación de empleo, destacando los *slogans* que giran en torno a su población como: personas trabajadoras, habilidades de servicio al cliente, personas bilingües con acento neutro, rendimiento, etc. (PROESA, 2018).

PROESA tiene dentro de sus servicios prestar o brindar asistencia técnica a las personas naturales y jurídicas que desean instalarse en El Salvador enfocándose en la atracción de Inversión para diferentes actividades que presentan incentivos fiscales.



Según la guía del inversionista once normativas vigentes detallan una serie de beneficios para las empresas, todas enfocadas a la reducción de costos de producción como base para poder mejorar la competitividad sobre otras empresas (PROESA, 2018).

En tercera posición se encuentra el suministro de electricidad, vapor, gas y aire acondicionado con saldos promedio aproximado de \$987 millones en los últimos seis años (2012-2017), las siguientes actividades son menores, aunque no menos importantes que las de mayor atracción de inversión.

Según la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES, 2018) existen importantes factores que ayudan a promover las inversiones en El Salvador. Entre ellos, se encuentran: la dolarización, pues permite controlar la inflación y ha permitido eliminar el riesgo cambiario; la infraestructura, a pesar de la necesidad de modernizar y ampliar la infraestructura nacional en los puertos, aeropuertos, red de carreteras, capacidad de generación eléctrica, las telecomunicaciones, zonas francas, parques industriales, etc. Otros factor están los TLC (permitiendo acceso a mercados más grandes y próximos) y un sistema financiero privado saludable, sólido y con una banca globalizada.

El ranking de competitividad otorgado a El Salvador indica que en los últimos años ha pasado de estar en la posición 101 (2012) a la posición 84 (2014) y terminar en la posición 109 (2017); a menor valor del ranking indica que el país se encuentra en una mejor posición y viceversa (Sala-i-Martin, 2017).

El Reporte Global de Competitividad 2017-2018 mide doce pilares promedio en el impulso a la productividad y el crecimiento para diferentes países a nivel mundial, El Salvador se encuentra mejor evaluado en los siguientes factores: Educación primaria, estabilidad macroeconómica y el mercado financiero<sup>8</sup>; en cambio los pilares más débiles son las instituciones gubernamentales y la burocracia (Sala-i-Martin, 2017).

---

<sup>8</sup> Para ver el resto de pilares evaluados y el ranking de El Salvador ver anexo 2

A continuación, se plantean algunas estadísticas nacionales para dar mayor soporte en los factores planteados anteriormente con el objetivo de darle más sustento a partir de los datos que recopilan las instituciones de gobierno.

En el pilar mejor evaluado “Educación primaria” se puede observar según la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM) la tasa de analfabetismo (ver anexo 15) ha pasado de un 12.8% a 10.5% entre los años 2011-2017; sin embargo, los años de escolaridad se mantiene a seis grados promedio. Aunque los esfuerzos por alfabetizar a la población continúan, se ha dejado de lado incentivar a la población para continuar sus estudios en niveles superiores con una enseñanza de calidad y programas actualizados para ofertar mayor cantidad de profesionales que las empresas requieren en los diversos procesos de producción. Los empresarios buscan personal capacitado que pueda desempeñar diversas actividades y utilizar la maquinaria que permita transformar bienes o prestar de mejor forma sus servicios.

El segundo pilar, respecto a la estabilidad macroeconómica El Salvador posee una economía dolarizada y un tipo de cambio fijo, sin política monetaria y cambiaria la economía evita crisis monetarias o elevadas salidas de capital, cediendo su autonomía para realizar ambas políticas económicas.

Respecto de los pilares débiles para El Salvador, la corrupción ha sido uno de los factores que en los últimos años ha tomado mayor importancia luego de que la FGR ha judicializado a los últimos tres ex presidentes de la nación por malversar fondos públicos. También se encuentra la violencia, que en el 2018 el promedio de muertes violentas diarias fue de 9.2% cerrando el año con 3,340 homicidios (PNC, 2019)<sup>9</sup>.

Los factores económicos y no económicos juegan un papel importante en la atracción y generación de inversión (nacional y extranjera). Esto implica el uso de políticas públicas que generen condiciones favorables a la inversión como por ejemplo el uso de incentivos fiscales.

---

<sup>9</sup> Para ver más estadísticas sobre violencia en El Salvador ver anexo 16 y 17.

## **CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL**

En este capítulo se definen que son los de incentivos fiscales, además se desarrollan diversos aspectos teóricos sobre los mismos. El segundo apartado del capítulo expone aspectos referentes a la inversión y por último se presentan algunos costos en los que se incurre al aplicar este tipo de políticas. Además de algunos métodos que permiten evaluar el uso de políticas de incentivos fiscales.

### **2.1 Incentivos fiscales e inversión**

Como punto de partida es importante aclarar que los incentivos fiscales<sup>10</sup> son estímulos en forma de bonos o montos que los sujetos pasivos perciben del Estado como sujeto activo. Para esta investigación se tomará el concepto de Salvador Osvaldo Brand (2006) sobre Incentivos a la Inversión: *“Ayuda del gobierno a través de subsidios o exención de impuesto, cuya finalidad es estimular a las empresas para que inviertan en forma total en determinadas industrias o lugares. Los países centroamericanos han uniformado los incentivos a la industria para todos los países mediante el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales. También El Salvador mediante la Ley de Fomento de Exportaciones ha establecido incentivos especiales para las industrias de exportación”*.

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

Desde la perspectiva de la política económica el gobierno puede implementar medidas sobre las variables económicas, por ejemplo: la inversión, consumo, el PIB, tasas de interés, inflación, etc. tomando acciones que tengan efecto en las medidas de los agentes económicos. Según Mora (2008) la política económica es

---

<sup>10</sup> Salvador Osvaldo Brand define los incentivos como subsidios públicos, devoluciones de impuestos, exenciones de impuestos y otra clase de medidas que el gobierno otorga a las empresas, destinadas a promover sus niveles de competitividad.

el estudio de los diferentes instrumentos de las áreas fiscal, monetaria y cambiaria, con ello los hacedores de política buscan generar crecimiento y estabilidad económica dinamizando la inversión.

Las principales políticas económicas son la monetaria y fiscal. Esta última se entiende como el control por parte del gobierno sobre el presupuesto del Estado, gasto público e ingresos tributarios (impuestos) como variables para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguando las variaciones de los ciclos económicos (Samuelson, 1998).

En relación con los ingresos tributarios, algunas medidas que pueden adoptarse son: la creación o eliminación de impuestos, regímenes tributarios especiales, implementación de incentivos fiscales entre otros. El Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT, s.f., p. 3) define a los incentivos fiscales como “Tratamientos particulares que el Estado otorga a ciertas actividades o regiones, de manera que resulten atractivos para la inversión y el desarrollo”.

Los incentivos fiscales toman diferentes formas de acuerdo a los objetivos que se desean conseguir es por ello en el siguiente apartado se realiza una clasificación de algunos tipos de incentivos fiscales.

### **2.1.1 Tipos de incentivos fiscales**

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

Existen diversos tipos de incentivos fiscales que pueden ser utilizados con el objetivo de atraer la inversión. El BID (2015), define los siguientes tipos de incentivos (o exenciones) fiscales: la amortización instantánea de la inversión permite deducir como gasto un porcentaje de la inversión realizada en el año de concretarse la inversión. El saldo remanente se deprecia normalmente. La amortización instantánea parcial o total de la

inversión tiene la ventaja de poner un límite inferior a la tasa que puede resultar atractiva para un inversor privado que recibe el incentivo (es decir, elimina la posibilidad de distorsiones en la asignación de recursos que aparecen con otros instrumentos de promoción como los créditos fiscales por inversión) y de ser neutral respecto de la vida útil de los activos.

El crédito fiscal por inversión permite al inversor recibir un porcentaje del costo de la inversión del gobierno y luego amortizar normalmente el bien a los fines impositivos. Ello posibilita que deduzca más del 100% del costo del bien de capital, límite que no puede ser superado por la amortización acelerada o la amortización instantánea. Los créditos fiscales por inversión favorecen a los activos de corta vida útil porque el beneficio se percibe ante cada decisión de inversión y porque no pone un límite a la tasa que perciben los inversores privados.

En el caso de beneficios en impuestos generalizados al consumo como el IVA, existen incentivos tributarios cuyo objetivo es abaratar el precio de algunos bienes de consumo, y otros que procuran motivar inversiones en algunos sectores o regiones. La exoneración del IVA en etapas intermedias aumenta la carga fiscal porque el impuesto no pagado en esas etapas termina siendo ingresado por los compradores quienes, a su vez, no tienen créditos fiscales para descontar por sus compras a estos proveedores.

Dentro de la literatura se establecen diferentes clasificaciones de incentivos fiscales. De forma esquemática se pueden dividir en: “a) exención, figura mediante la cual se libera de obligaciones a causantes de las contribuciones, que se ubiquen en una situación concreta definida por la propia Ley que establece la contribución; b) no causación que significa que en el hecho imponible de la contribución no está contemplando la actividad que se busca incentivar y de esta manera será una actividad libre de carga tributaria; c) deducciones que es la posibilidad que el legislador crea de reducir una base gravable de una contribución; y crédito que se crea con el propósito de aplicar al impuesto a pagar un monto de reducción” (Aparicio *et al.*, 2013).

Otros autores, como Arrijo Vizcaíno (citado por Asesores y Consultores Internacionales, S.A. de C.V., 2017), clasifican los estímulos fiscales en:

**Tabla 2.1 Clasificación de los incentivos fiscales**

<b>Clasificación</b>	<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>
<b>Según la naturaleza del beneficio</b>	Objetivos	Aquellos que se establecen en función de ciertas cualidades y características de la actividad económica que se desea beneficiar
	Subjetivos	Otorgados en atención a ciertas cualidades y características del sujeto beneficiado
<b>Según su duración</b>	Permanentes	Entran en vigor por tiempo indefinido, es decir, existen mientras no se modifique o elimine la Ley que los otorga
	Transitorios	Son aquellos en los que el propio marco legal establece el tiempo durante el cual estarán vigentes
<b>Según su cobertura</b>	Relativos	No eliminan la carga tributaria si no que la reducen parcialmente y tampoco suprimen obligaciones fiscales secundarias
<b>Según su aplicación</b>	Generales	Se otorgan para hacerse efectivos contra cualquier impuesto o cargo al beneficiario
	Específicos	Se otorgan para hacerse efectivos contra un tributo específico

Fuente: Elaboración en base a Asesores y Consultores Internacionales, S.A. de C.V.

Según Asesores y Consultores Internacionales (2017) tradicionalmente los incentivos que han sido utilizados en América Latina son:

- Vacaciones tributarias (*Tax holidays*): Son exoneraciones temporales de impuestos, particularmente del impuesto sobre la renta a determinadas empresas o inversiones. Este tipo de medidas podría generar oportunidades de evasión y/o elusión, manipulando los precios de transacciones entre empresas. Se suele afirmar que los *tax holidays* son valorados por las empresas

porque les permiten no tener que relacionarse con administraciones tributarias corruptas y/o ineficientes.

- Tasa reducida del impuesto sobre la renta empresarial: Reducen la tasa del impuesto sobre la renta empresarial para determinados sectores, actividades o empresas. Estas medidas incentivan las inversiones de corto plazo y las de bajos costos hundidos<sup>11</sup>.
- Deducción por inversión: Es la deducción de la base imponible del impuesto sobre la renta empresarial de una fracción de la inversión. El valor del beneficio es, por tanto, el producto de la deducción por la tasa del impuesto. Este tipo de medidas son consideradas de implementación sencilla y transparente, elimina la posibilidad de fuertes distorsiones en la asignación de recurso e incentivan las inversiones en bienes de capital de corta vida útil.
- Crédito fiscal por inversión: Son deducciones de una fracción de la inversión de la deuda tributaria por el impuesto sobre la renta empresarial. El exceso de la deducción sobre impuesto a pagar puede perderse, utilizarse en los siguientes ejercicios o ser reembolsado, según la legislación.
- Depreciación acelerada: Consiste en otorgar un cronograma de depreciación más rápido para determinadas inversiones o sectores. Es decir, la tasa de depreciación fiscal es superior a la de depreciación económica. Con estos incentivos se favorecen las inversiones intensivas en capital.

### **2.1.2 Ventajas y desventajas del uso de incentivos fiscales a la inversión**

El uso de políticas de exoneraciones tributarias conlleva a cuestionarse las ventajas y/o desventajas que traen consigo. Según el BID (2015) entre las ventajas que tienen los incentivos fiscales a la inversión se encuentran:

---

<sup>11</sup> Un costo hundido es aquel en el que ya se ha incurrido independientemente de si se realiza o no el proyecto, por lo que no es relevante para la toma de decisiones, por lo que se deben suprimir en el análisis y la valuación del proyecto (Villarreal, 2008,p. 5)

- i) Las externalidades positivas que genera la inversión, por ejemplo por medio de “inversiones anclas” que generan encadenamientos con el resto de la economía.
- ii) La necesidad de responder a rebajas impositivas u otros tratamientos especiales ofrecidos por otros países que compiten por las mismas inversiones en un mundo de alta movilidad de capitales.
- iii) El aumento del empleo en zonas con alto desempleo.
- iv) La posibilidad de compensar otras falencias en el clima de inversión por medio de un aporte estatal que se concreta a través de la reducción de impuestos.

En el extremo, algunos argumentan que no hay tal costo fiscal porque las inversiones no se hubieran concretado de no mediar el incentivo o porque es compensado a través de un efecto multiplicador sobre el empleo y el resto de la actividad económica.

De acuerdo con el FMI (2015) los incentivos fiscales se han utilizado para conseguir objetivos diversos. El motivo principal suele ser el estímulo de la inversión y —especialmente en los países de ingreso bajo— atraer la IED directa. Por ejemplo, se considera que las entradas de IED no solo aportan capital a un país y generan empleos (altamente remunerados), sino que estimulan la competencia e incrementan de forma generalizada la eficiencia de los mercados internos, contribuyendo así al desarrollo económico general del país.

Los detractores de los incentivos fiscales apuntan a que:

- i) Muchas veces existe redundancia (la inversión se hubiera concretado de todas maneras sin incentivos).
- ii) Generan un costo fiscal adicional al facilitar la evasión y elusión, y complican la administración tributaria.
- iii) La pérdida fiscal obliga a aumentar la presión tributaria sobre el resto de la economía.



- iv) Generan distorsiones en la asignación de recursos al alterar las opciones de inversión en lugar de corregir las fallas de mercado, y no son equitativos ya que favorecen más a las personas de altos ingresos.
- v) Son poco transparentes y motivan una pérdida de recursos para la economía en las actividades de lobby que se generan para obtenerlos.
- vi) Muchas veces generan competencia “desleal” frente a otras empresas del país que no han podido acceder a ellos.
- vii) Al estar basados en incentivos sobre el impuesto a la renta favorecen más a las actividades capital-intensivas.
- viii) Aún en los casos en que tengan un efecto positivo sobre la inversión no es claro que ello se traduzca en mayor crecimiento económico porque pueden volverse rentables proyectos de baja productividad.

En resumen, los estímulos tributarios son un instrumento de competencia fiscal que buscan conquistar la atención de inversionistas que de otra manera colocarían sus inversiones en el extranjero.

Algunos países aplican medidas destinadas a incentivar otros sectores que puedan potenciar la inversión, por ejemplo, educación, investigación, pruebas científicas, etc. Con ello muchas empresas se interesan por obtener o vender productos patentados que permita generar una alta rentabilidad.

## **2.2 La inversión como apuesta principal al desarrollo**

Uno de los principales componentes del PIB por el método del gasto es la Inversión, una variable importante que permite potenciar el crecimiento económico y a partir de este generar condiciones que mejoren el nivel de vida de la sociedad.

El crecimiento y desarrollo económico son dos conceptos diferentes, el crecimiento económico es el valor monetario de bienes y servicios finales, y el desarrollo económico se refiere a la cantidad de bienes y

servicios que las personas pueden adquirir en cantidades y calidad suficiente para su supervivencia, dicho de otra forma, el bienestar de sus habitantes.

De esta forma el desarrollo económico, es una medición tanto cuantitativa como cualitativa que permite observar las mejores condiciones de vida dentro de la población de una nación tales como la esperanza de vida, acceso a la educación, a la salud y el ingreso nacional per cápita (Samuelson P. , 2006).

Por un lado, la inversión puede impulsar positivamente el crecimiento económico, mientras el crecimiento puede traducirse en desarrollo económico, aunque eso no es automático como se ha señalado en la explicación de dichos términos.

Según Dornbusch (2002) la inversión puede definirse como la actividad económica de renunciar a consumir hoy para gastar en bienes de capital que permitan aumentar la producción de bienes y servicios en el futuro, la cual se puede dar mediante:

- a) Inversiones tangibles: Maquinaria, equipo, estructuras e infraestructura.
- b) Inversiones intangibles: Educación o inversión en capital humano, investigación, desarrollo y bienestar social.

Según el CIAT (2018) la reflexión acerca de la competencia tributaria comienza por examinar las razones que llevan a los inversores extranjeros a invertir en un determinado país.

- c) De acuerdo con el CIAT existen tres motivos principales para realizar inversiones transfronterizas:
  - d) a) La explotación de los recursos naturales.
  - e) b) La promoción de la venta o producción de bienes o servicios en un mercado determinado.
  - f) c) El aprovechamiento de las condiciones favorables de un país determinado (por ejemplo, los salarios relativamente bajos de los trabajadores calificados).

Según Hernández (2007) la inversión puede dividirse en dos según desde su origen:

- a) Inversión privada: la inversión en capital donde el inversionista no es el gobierno, sino que es una persona natural o jurídica y puede ser nacional o extranjero.
- b) Inversión pública: es la asignación de recursos provenientes de entidades públicas destinados a mejorar la situación actual del país y el bienestar de la sociedad mediante el incremento de la capacidad de producción de bienes y servicios.

Los aportes generados al crecimiento económico son sustanciales, cuando se crea una nueva inversión aumenta la posibilidad de introducir más bienes y servicios en una economía impulsando la productividad y el crecimiento.

El crecimiento no es sinónimo de desarrollo económico, pero si se utilizan técnicas adecuadas puede propiciar las mejoras no solo en uno o varios grupos sino en la sociedad en general. No existe un único concepto de desarrollo, pero es importante resaltar que incluye más que aspectos monetarios y la capacidad de prosperar en el aspecto social. Dada la importancia de la inversión sobre el crecimiento económico, uno de los principales objetivos de los incentivos fiscales es incrementarla, por ello se vuelve necesario evaluar el costo al utilizar este tipo de políticas y si se están obteniendo los resultados esperados.

### **2.3 Costos de los incentivos fiscales y métodos para su evaluación**

Según el CIAT (2000), los incentivos tributarios son útiles para atraer inversiones si se formula y aplican correctamente. Además, señala que los incentivos fiscales se justifican porque pueden ser útiles si corrigen la ineficiencia del mercado o generan externalidades positivas.

Con este tipo de políticas no es necesario utilizar fondos públicos, como sucede cuando el gobierno aplica políticas como subvenciones o subsidios. Finalmente, si los incentivos fiscales logran cumplir sus objetivos es posible el aumento de capital, la transferencia de conocimiento y tecnología, el crecimiento del empleo y la mejora en las condiciones en zonas menos desarrolladas (CIAT, 2000).

De acuerdo con Zee, Stotsky y Ley (citados en CIAT, 2018, p. 17) los costos de los incentivos tributarios pueden clasificarse en:

- Costos fiscales: hacen referencia a la pérdida de ingresos tributarios a partir de los ingresos no percibidos.
- Costos de asignación: el uso de incentivos fiscales puede favorecer las inversiones en ciertos sectores mientras que otras áreas pueden carecer de inversión.
- Costos de puesta en práctica y cumplimiento: la puesta en marcha de la concesión inicial de unos incentivos y gastos realizados para vigilar que se respeten los requisitos y para hacer cumplir las condiciones para cumplirlo.
- Costos asociados a la corrupción y la falta de transparencia: los inversionistas pueden sacar ventaja de sistemas corruptos para ser favorecidos con un tratamiento fiscal especial.

Además de la consideración los beneficios y costos de los incentivos fiscales es importante utilizar herramientas y métodos que permiten cuantificar el impacto que tendrán sobre el crecimiento económico en general y sobre las finanzas públicas.

## **2.4 Métodos y técnicas para la medición del gasto tributario**

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

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

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

#### **2.4.1 Métodos para la estimación de los gastos tributarios**

Para la estimación del costo del gasto tributario Villela *et al* (2009) establece que existen tres métodos que pueden ser utilizados:

- **Método de Ingreso Renunciado:** estima el nivel de ingresos tributarios no adheridos a las arcas fiscales como consecuencia de la aplicación de incentivos fiscales. Este es un método sumamente útil para realizar análisis de beneficio-costos de ciertos incentivos fiscales debido a que puede establecer, a partir de la comparación con los resultados del trato especial, su costo fiscal.

Al respecto del Método de Ingreso Renunciado, la OCDE (Citado por Villela *et al*, s.f., p. 18) sugiere que la "mejor práctica" es estimar los gastos tributarios a partir de este método, pero corrigiendo los resultados por un margen tributario equivalente, en aquellos casos en que la transferencia equivalente esté sujeta a impuestos. *"Cabe señalar que prácticamente todos los países que preparan reportes de gastos tributarios utilizan el sistema del ingreso renunciado, que es la metodología más simple de estimar y con la cual se sugiere comenzar. Estados Unidos aplica tanto el método del ingreso renunciado como el del gasto directo equivalente"* (Villela, Lemgruber, & Jorratt, s.f.).

Diversas instituciones como el BM han propuesto este método como la mejor práctica para realizar estimaciones sobre el costo fiscal incurrido al aplicar políticas de regímenes tributarios especiales. En 2012, el BM propuso al Gobierno de Colombia el uso del método del ingreso renunciado para evaluar el costo fiscal del uso de regímenes tributarios especiales. El impuesto sobre la renta e IVA representan más del 80% de los ingresos tributarios del Gobierno central y más del 70% de los ingresos totales del mismo.

Debido al peso de estos dos pilares de la recaudación tributaria de Colombia la estimación se realizó con base en éstos (Banco Mundial, p. 50, 2012).

El Método de Ingreso Renunciado no toma en cuenta los cambios en el comportamiento de los contribuyentes debido a la supresión del gasto tributario. Por ejemplo, una bonificación fiscal que redujese la responsabilidad impositiva en US\$100 con un comportamiento dado, supondría un gasto fiscal de US\$100. Se trata del método más fácil y aceptado para calcular ese tipo de gastos, ya que emplea principios de contabilidad sencillos, que suelen basarse en declaraciones de impuestos (o en documentos proporcionados a los servicios aduaneros). Probablemente sea el método más atractivo para los países de ingreso bajo (FMI, s.f.).

- Método del Ingreso Ganado: Procura evaluar la recaudación adicional que es posible obtener con la derogación de un gasto tributario. Esta técnica toma en cuenta el cambio en el comportamiento de los contribuyentes.
- Método del Gasto Directo Equivalente: considera el subsidio o transferencia que dejaría a los contribuyentes con un ingreso neto de impuestos similar al que obtienen con la existencia del gasto tributario.

#### **2.4.2 Técnicas para la medición del gasto tributario**

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

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

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

- Las agregaciones o simulaciones agregadas

Esta técnica consiste en recalcular los impuestos que correspondería pagar a cada contribuyente, simulando cambios en la normativa tributaria. El ingreso renunciado se obtiene como la diferencia de recaudación entre las situación con cambio legal y sin cambio legal (CIAT, 2011).

- Proyección al universo a partir de simulaciones efectuadas sobre un grupo de empresas para las que existe suficientes información

Esta metodología se aplica para la estimación del gasto tributario asociado a los impuestos de las empresas, tal como la depreciación acelerada. El gasto tributario se estima a partir de las variaciones que experimentan las cuentas de impuestos diferidos de las firmas, cuya composición debe ser detallada en las notas explicativas de los estados financieros, según instrucciones de la entidad reguladora. Así, las estimaciones efectuadas para un grupo de compañías se expanden al universo en proporción al volumen de activos (CIAT, 2011).

- Modelo de estimación de las exenciones de IVA

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

- Modelos de microsimulación

Estos modelos o similares analizan datos individualizados, sea que estén contenidos en declaraciones o registros presentados por los contribuyentes o en estadísticas o cualquier otra información administradas por organismos públicos o privados, como las encuestas de hogares. Estos modelos pueden ser estáticos o dinámicos. La microsimulación estática está basada en el uso de información tomada para una muestra representativa de individuos, en un determinado momento del tiempo. En cambio, la microsimulación dinámica incorpora el paso del tiempo. Es decir, se puede aplicar una determinada probabilidad de supervivencia a cada individuo de la muestra e incorporar el impacto de los cambios en sus características demográficas (CIAT, 2011).

Estos son algunos de los métodos y técnicas que pueden utilizarse para realizar un análisis exhaustivo de las implicaciones en los estímulos a determinadas actividades en un sector específico de la economía. En esta investigación se hizo uso del Método de Ingreso Renunciado, a través del procesamiento de datos de los disponibles sobre la recaudación del ISR, IVA y DAI se realizaron estimaciones con el propósito de determinar el impacto de los incentivos a las arcas del Estado.



### **CAPITULO III: LOS INCENTIVOS FISCALES Y SU IMPLICACIÓN EN LA ECONOMÍA SALVADOREÑA**

Como se ha señalado en los capítulos anteriores los incentivos fiscales han sido aplicados para atraer inversión extranjera a nivel mundial, en los últimos años se han implementado diversos regímenes para exonerar de impuestos a diversas actividades económicas, además se han puesto en debate<sup>12</sup> por la insuficiencia de fondos para suplir las necesidades de la población principalmente en los países subdesarrollados. Por lo tanto, es necesario hacer una aproximación de los fondos dejados de percibir y una comparación respecto a variables significativas dentro del ámbito económico y social con el objetivo de cotejar necesidades gubernamentales.

Hay que tomar en cuenta la estructura tributaria que en los últimos años se ha dirigido sobre los impuestos indirectos, lo cual recae sustancialmente sobre la población con menores ingresos, por otro lado, la deuda se ha incrementado en los últimos años, teniendo necesidad de financiar diversos proyectos y necesidades, siendo trascendental atraer otro tipo de inversión como ejemplo I+D, PYMES, etc.

Es importante destacar los esfuerzos realizados por obtener los datos que más se aproximen a los valores reales, pero las estadísticas siempre presentan cierto nivel de error, incrementando cuando los datos son reservados o la cantidad de trámites para conseguirlos se vuelve un desafío.

En primer lugar, el capítulo detalla la evolución del número de empresas de *Call Center* y empleados por año, vislumbrando un panorama general sobre el desenvolvimiento del conjunto de firmas instaladas en el país.

Posteriormente se presenta el desarrollo del segundo sub capítulo, realizando un análisis comparativo de los ingresos recaudados y no recaudados de aduanas a nivel nacional, tributos internos dejados de percibir (IVA e ISR) por actividades realizadas a nivel nacional, juntos suman el monto dejado de percibir por la hacienda pública, con base en ello se realizan comparaciones con otras variables por ejemplo: Salarios (Obteniendo el porcentaje que el Estado cubre al dejar de percibir dichos ingresos en materia de impuestos),

---

<sup>12</sup> Entre las instituciones que ponen en discusión los incentivos fiscales se encuentran ICEFI (2015), CEPAL (2017), entre otros.

incremento de recursos que podría brindarse en algunas instituciones de gobierno como salud y educación; porcentaje del déficit fiscal que lograría cubrirse; financiamiento que lograría cubrir; y utilidades como porcentaje de los salarios (Rendimiento que obtiene los dueños y accionistas). Cabe aclarar que para esta investigación no se realizó un análisis de lo dejado de percibir en concepto de ingresos municipales debido a que las empresas amparadas a la LSI se encuentran localizadas en diferentes municipios.

Posteriormente, en el mismo apartado se analizan los salarios reales tanto de *Call Center*, sector servicios y economía en general; culminando con la comparación de las zonas económicas especiales y el monto no percibido respecto al PIB, que se ha vuelto punto de discusión en los últimos días.

Finalmente, en el tercer punto, se plantea la fiscalización realizada por entidades al interior del Ministerio de Hacienda (DGA, DGII) y Ministerio de Trabajo en el cumplimiento de dicha normativa.

### **3.1 Empresas *Call Center* y empleados**

Las leyes en materia económica se ponen en marcha para obtener un determinado resultado, en el caso de la Ley de Servicios Internacionales pretende atraer nuevas empresas que permitan emplear a una mayor cantidad de personas ofreciendo un incentivo al decidir instalarse en el territorio nacional.

Se debe considerar la incidencia que este flujo de inversión tiene para potenciar el crecimiento económico, la calidad y los rubros a los que se dirigen. La tendencia histórica indica que se ha concentrado en las actividades financieras, industria, información y comunicaciones y electricidad.

Este tipo de inversión generalmente representa la adquisición en infraestructura existente y no formación bruta de capital, es decir se trata de fusiones de activos que no tienen un aporte al crecimiento del PIB porque no son empresas que crean instalaciones productivas en el país. Sin embargo, el cierre de algunas compañías ha provocado el descenso temporal en IED, cantidad de compañías instaladas y trabajadores que la actividad maneja en conjunto tanto bajo contrato temporal o definitivo.

Sobre las bases de las ideas expuestas se retoma el conjunto de empleados en el rubro de *Call Center*, siendo necesario contrastarlo con el número de empresa, verificando los cambios en los últimos años.

Al mismo tiempo es importante hacer un análisis comparativo de la variación no solo en cantidad de empleados sino en la variación o los cambios en los salarios nominales y reales, con el objetivo de considerar el poder adquisitivo de la población empleada.

### **3.1.1 Cantidad de empresas *Call Center* y empleados**

En este punto se incluyen todas las empresas dedicadas a servicio al cliente a través de llamadas; vale la pena mencionar que las firmas se han instalado en puntos estratégicos, principalmente en la Zona Metropolitana de San Salvador (AMSS)<sup>13</sup>.

Para el año 2017 (según datos de DIGESTYC) del total de compañías *Call Center*, 21 son grandes empresas, 7 son medianas, 31 pequeñas y 43 micros empresas, dicha división se ha realizado utilizando el total de trabajadores que cada una tiene empleados.

Por ejemplo, respecto a las grandes empresas se puede mencionar a: RIA de Centroamérica, DIGITEX, SYKES, CONVERGYS, ATENTO, TRANSACTEL, entre otras, sumando 23,910 empleos, lo que representa un 95% del total de empleados dentro de esta industria a nivel nacional.

Con respecto a las firmas salvadoreñas instaladas amparadas en la Ley de Servicios Internacionales han incrementado de dos a veintiséis para los últimos 17 años, una evolución que sobrepasa el 100% desde sus inicios (estos datos se han obtenido del cruce de información proporcionada por DIGESTYC y el MINEC).

La cantidad de empresas ha pasado de 45 a 102, representando un monto de empleados de 6,516 a 25,143 para el período en estudio. Es difícil aclarar que el incremento puede deberse a la apertura en el comercio mundial y reducción en las barreras arancelarias para rubros específicos o que el avance tecnológico ha variado la tendencia, pero los montos y/o tendencia es positiva para la población salvadoreña, especialmente para quienes dominan otro idioma como el inglés.

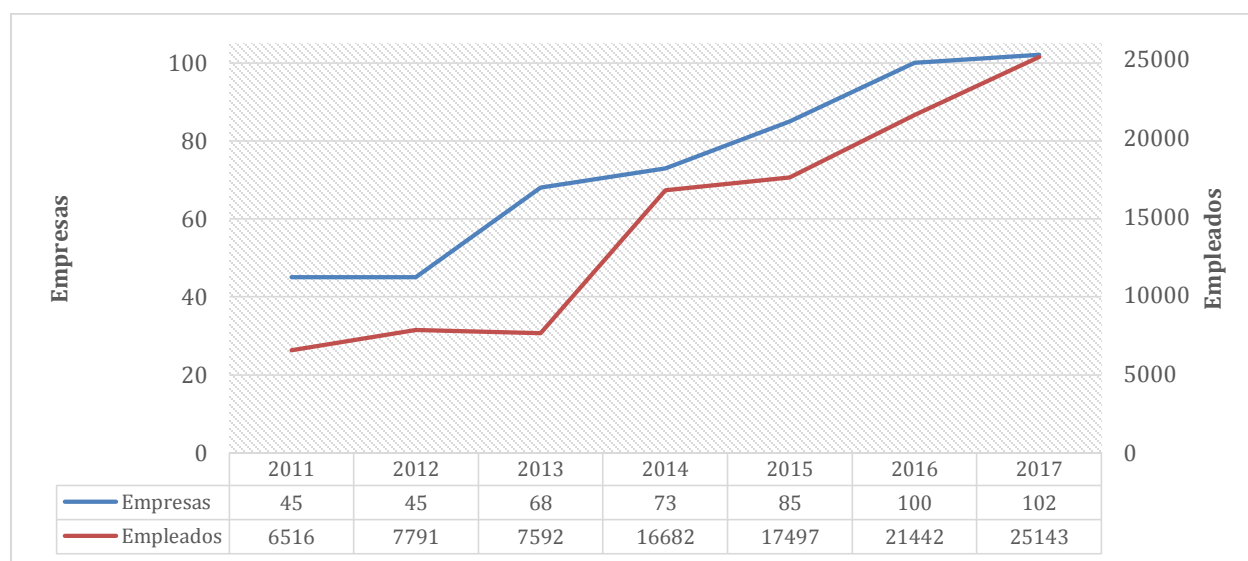
---

<sup>13</sup> El área metropolitana de San Salvador (AMSS) está conformada por 12 municipios de San Salvador y 2 de La Libertad concentra 25.7% del total de la población del país, es decir 1,693,186 habitantes.

En resumen, el incremento muestra que existen factores esenciales e importantes que motivan a muchas firmas instalarse en el país incluso con los niveles de violencia o corrupción que empañan los aspectos positivos.

La industria de *Call Center* en general, a excepción de 2011 y 2012, presentan una tendencia constante, posteriormente su comportamiento ha sido creciente, siendo el año 2013 el mayor con un incremento de 23 firmas instaladas en un período de doce meses.

**Gráfico 3.1 Empresas de *Call Center* y empleos generados, periodo 2011-2017**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIGESTYC proporcionados por OIR (Oficina de información y respuesta).

Nota: Empleados incluye personas remuneradas, no remuneradas y *outsourcing*.

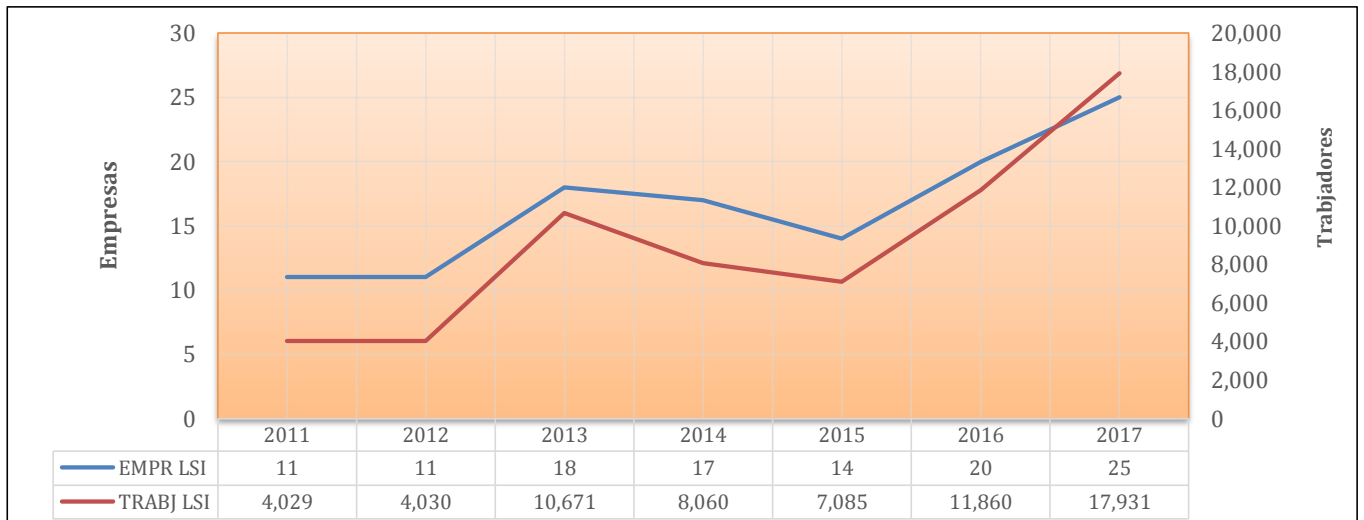
Es importante mencionar que, a pesar de la exoneración en el pago de impuestos al Estado salvadoreño, las empresas generaron un total de 25,143 empleos (hasta el año 2017), según datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), con una remuneración por encima de las otras entidades que prestan servicios de atención al cliente en el idioma nativo.

La modalidad de la IED con empresas extranjeras atrae muchas personas que se encuentran desempleadas, en contraparte los ingresos que el Estado deja de percibir en materia de impuestos deben evaluarse, verificando los beneficios percibidos a nivel nacional.

### 3.1.2 Evolución de empresas de *Call Center* amparadas a LSI y empleados

Es evidente el crecimiento que ha tenido la industria de *Call Center* tanto en el número de empresas como en la generación de empleos, no obstante, ha tenido una reducción en los años 2014-2015 debido a la política monetaria, fiscal y comercial de EEUU y los efectos políticos por las elecciones presidenciales en El Salvador.

**Gráfico 3.2 Empresas amparadas a LSI y número de empleados, periodo 2011-2017**



Fuente: Elaboración propia con datos de DIGESTYC y el MINEC por medio de OIR (Oficina de Información y Respuesta).

Es indiscutible el peso que la industria de *Call Center* tiene en la creación de empleos, pasando de 4,029 al inicio de la serie en estudio, para cerrar el año 2017 con 17,931 personas empleadas en dicha actividad. La contracción se produjo en los años 2014-2015 con una caída cercana al 20% del número de empresas, influyendo aspectos internos y externos sociales, políticos y económicos, entre los que se puede detallar los cambios gubernamentales con expectativas en reformas legales, incidencia de grupos delincuenciales con énfasis en control territorial, necesidad de mayor liquidez junto a la presión del gasto y la deuda pública. En relación con el empleo para el periodo de análisis, la cantidad de empresas paso de 11 a 25 en el período 2011-2017.

Para realizar el análisis del impacto generado a la economía salvadoreña se debe considerar las empresas de *Call Center*, en primer lugar, por presentar los mayores flujos monetarios de inversión y por ser una actividad amparada en la Ley de Servicios Internacionales.

El salario promedio es superior al resto de la economía nacional, trayendo beneficios principalmente en aspectos económicos que sirven para el desarrollo social, educativo, cultural, político, etc. de las personas que laboran en otras actividades.

Su importancia radica en la creación de miles de empleos y la tendencia creciente de los últimos años, permitiendo que muchos jóvenes tengan su primer encuentro con el mundo laboral a través de atención al cliente, por otro lado las empresas obtienen del Estado, estímulos para su funcionamiento e instalación en el territorio local.

Por otra parte, los trabajadores de la industria de *Call Center* deberían sentirse satisfechas por la remuneración salarial y las prestaciones laborales, sin embargo, Funcasta (2016) menciona que las personas experimentan síntomas de frustración, tensión, agotamiento, nerviosismo, entre otros aspectos. El agotamiento emocional está fuertemente relacionado con el esfuerzo de trabajo, dificultad de soportar las cargas de tareas y el sentimiento de estar constantemente bajo presión.

Recapitulando, luego de una década de incentivos fiscales se muestra la importancia de hacer un análisis posterior a la entrada de dicha normativa con el objetivo de brindar herramientas gubernamentales en la apuesta sobre las dificultades en el área fiscal.

### **3.2 Evaluación de los incentivos fiscales en el marco de la LSI**

Sobre la base de las ideas expuestas anteriormente, en este apartado se realizan los cálculos<sup>14</sup> a partir de los impuestos dejados de percibir por la Hacienda Pública. Es importante mencionar y detallar las relaciones

---

<sup>14</sup> Método del Ingreso Renunciado: Realizado en base a los ingresos dejados de percibir por Hacienda Pública.

que se hicieron a partir de los tributos aduaneros (Importación: DAI e IVA), e internos (IVA producto de las ventas o prestación de servicios y el ISR por las utilidades).

A continuación, se presenta el análisis sobre diversas relaciones entre los impuestos recaudados comparado con diversas variables de interés a nivel nacional, siendo temas de investigación y discusión en el ámbito académico, político, social, etc.

En primer lugar, se detalla la relación de tributos aduaneros, importante no solo en el aporte que tienen sobre los ingresos de la Hacienda Pública, sino también por el grado de competitividad que genera a través de barreras arancelarias y no arancelarias, este último es vigilado por el sistema aduanero nacional.

En segundo lugar, se presenta los impuestos internos derivado de las actividades generadas a nivel nacional, resultando el IVA y el ISR. La DGII es el ente encargado de la revisión del pago de impuestos a través de diferentes formularios de declaración.

Posteriormente se compara el porcentaje de los salarios que cubren los impuestos dejados de percibir lo cual posee un peso importante y brinda un panorama diferente, pues se tiene la concepción que las empresas generan un valioso beneficio a cambio de no pagar tributos.

Como cuarto punto se detallan los presupuestos de salud y educación pública, que contribuyen significativamente en el crecimiento económico en el mediano y largo plazo.

El déficit fiscal se encuentra en el quinto punto, antes de la deuda y PIB, comparaciones realizadas respecto a los ingresos no percibidos, con ello se puede verificar los cambios en las finanzas públicas producto del pago en el período en estudio.

Por último, se presentan las utilidades y salarios reales, con ello se hace una comparación de los salarios reales de las empresas de *Call Center* así como de la economía en general y se analiza el poder adquisitivo respecto de la canasta básica alimentaria, además se abordan las Zonas Económicas Especiales y el efecto de estas sobre las finanzas públicas.

### **3.2.1 Análisis comparativo de tributos aduaneros: Impuestos recaudados y no recaudados**

Es importante mencionar que la aduana es una institución pública encargada de confrontar el ingreso y salida de mercancías, verificando aspectos monetarios y no monetarios, coordinando con otras instituciones encargadas del control y autorización de diferentes productos.

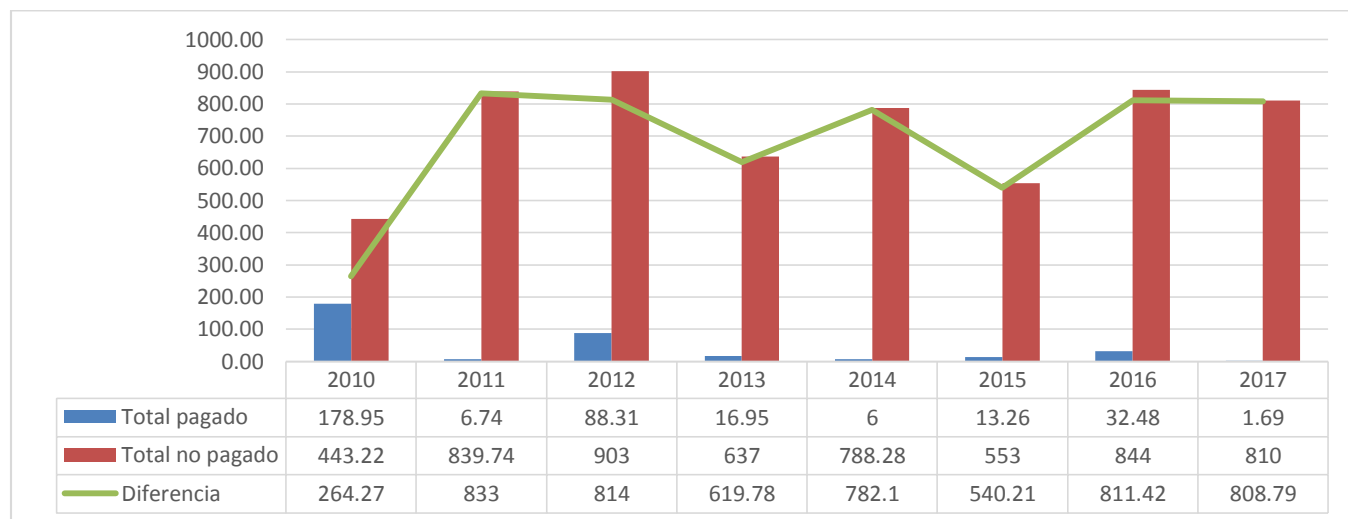
Los cálculos de impuestos se realizaron de la siguiente forma:

- Se solicitó a la OIR de la DGA, información del valor en aduanas (Valor CIF en la declaración de mercancías “Casilla 46” que incluye la base imponible para el cálculo de impuestos), según las empresas que declaran bajo el sub-régimen 040 (Centro Internacional de Llamadas).
- Una vez obtenido el valor en aduanas se aplican los diferentes porcentajes detallados en el SAC electrónico (Cálculo del DAI), al observar que la variación no es sustancial, se ha tomado una tasa de 20%.
- El cálculo del DAI se realiza multiplicando el valor en aduanas por dicho porcentaje (20%), por ejemplo: Si el valor en aduanas es \$100.00, el monto a pagar sería \$20.00.
- Para el IVA de importación se suma el valor en aduanas más el monto a pagar en concepto de DAI, lo cual sumaría \$120, con un monto a pagar de IVA de \$15.6, para ello la tasa fija de IVA es de 13%.

El gráfico 3.3 mide la variación de los impuestos que han sido cancelados por el grupo de empresas y los dejados de percibir al realizar importaciones. Con el objetivo de facilitar la comprensión en los datos se ha separado los impuestos por año y variación de los resultados.



**Gráfico 3.3 Impuestos recaudados y no recaudados en aduanas, período 2010-2017 (Miles de US\$)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Aduanas.

Nota: Total pagado y no pagado hace referencia al total percibido y no percibido por el gobierno (DAI e IVA importación), que se encuentra en miles de dólares.

En términos generales la tendencia se torna constante al tomar la diferencia de impuestos. Con una significativa discrepancia en los años 2013 y 2015 que, como se ha mencionado anteriormente, EEUU y El Salvador estaban pasando por cambios considerables en aspectos monetarios y políticos, la primera reducción incluye el cierre de algunas empresas, en el segundo punto se observa cambios en ambas variables lo que significa incremento de empresas que han importado mercancías que no se encuentran amparadas en la exención de impuestos.

Los ingresos en materia de importación son importantes, aunque poco significativos, según el gráfico 3.3 los recursos no percibidos en las arcas del Estado o las variaciones no llegan a US\$100 mil, el año 2012 presenta el mayor flujo dejado de percibir el cual asciende a US\$902,53, aunque es importante mencionar que en los últimos dos años la tendencia se mantiene en un rango superior a los US\$800.

Además, dentro de los productos que las empresas importan según datos proporcionados por la Dirección General de Aduanas (DGA) para quedar exentas de impuestos, están: unidades de memoria, auriculares con micrófono incorporado, cables, muebles utilizados en oficinas, hornos microondas, videocámaras, asientos giratorios, libros de registro, talonarios, artículos de mesa y cocina, teléfonos celulares, válvulas de

seguridad, aparatos para recepción, transmisión y conversión de datos, fechadores, espejos, adornos, tarjetas postales, catálogos, altavoz, laser, videojuegos, bolígrafos, motor de potencia, cuadernos, etc.

Los ingresos percibidos varían sustancialmente, con respecto a la importación de mercancías que no sean utilizadas en las actividades brindadas al exterior deben pagar impuestos, para el año 2010 se presenta el monto mayor con US\$178,95, es importante recordar que la normativa en estudio entro en vigor el año 2008 por ello muchas empresas no se encontraban amparadas a dicho régimen o estaban proporcionando sus servicios localmente.

El año 2017 presenta el monto menor en el pago de impuestos, representando una mínima cantidad de US\$1,691, es importante observar la cancelación de tributos en este año, pues la tendencia puede estar enmarcada en evitar el pago de impuestos.

El promedio para el período en estudio de impuestos aduanales pagados asciende a \$43,069.42, por otro lado, el monto medio no recaudado es de \$727,307.34. La tasa de crecimiento presenta una tendencia volátil en los últimos años, principalmente para el 2013 con la reducción de los ingresos que percibe aduanas a nivel nacional.

A manera de conclusión se puede observar que la exoneración de tributos aduaneros (importación) ha incrementado el monto dejado de percibir por la cartera de hacienda, mostrando una marcada tendencia en orden ascendente.

### **3.2.2 Diagnóstico de tributos internos: Montos dejados de percibir**

La DGII es una entidad que pertenece al MH en El Salvador, independiente en aspectos administrativos y resolutorios, encargada de velar por el pago de impuestos al realizar diversas actividades al interior del país.

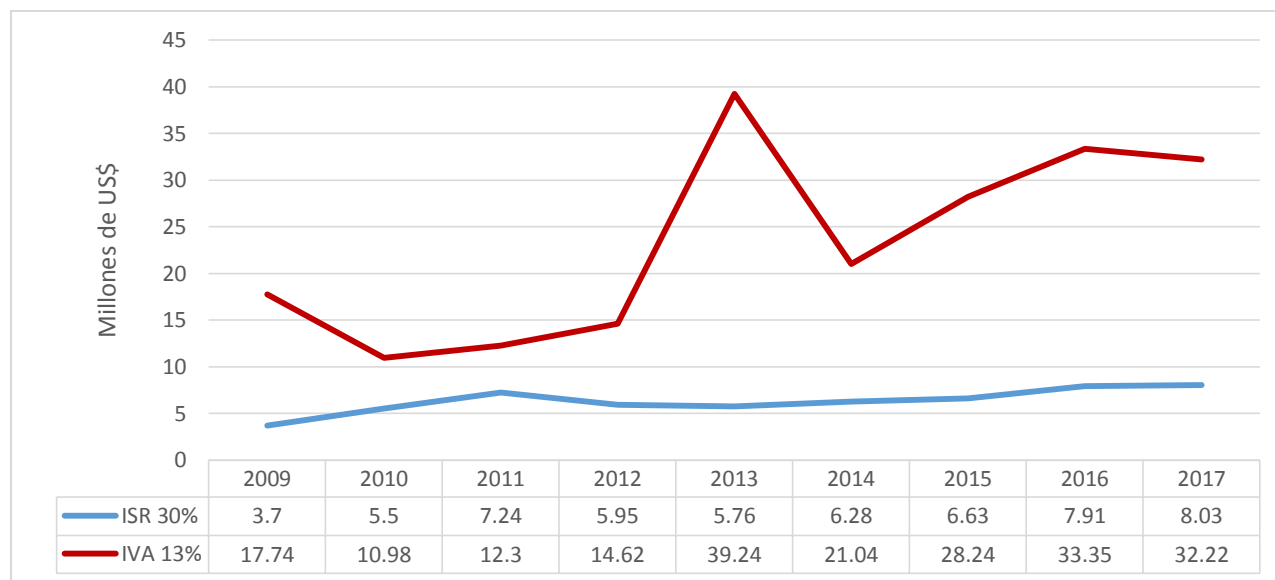
Para calcular los impuestos internos se realizaron en base a los siguientes procesos:

- En las consultas realizadas a través de las computadoras ubicadas en el CNR se adquirieron utilidades antes y después de impuestos, con el objetivo de calcular el monto de impuestos dejados de pagar, el ISR (30%); los cuales se han obtenido de la siguiente forma:

- Las utilidades antes de impuestos se han multiplicado por 30%, con ello se obtiene el monto que las empresas tendrían que cancelar a la Dirección de Tesorería del MH, debido a que algunas firmas brindan sus servicios localmente las utilidades después de impuestos varían.
  - A las utilidades antes de impuestos se ha restado de las utilidades después de impuestos para obtener el monto pagado.
  - Posteriormente se resta al punto anterior lo que se ha cancelado de lo que no fue pagado, obteniendo los impuestos dejados de percibir en materia de utilidades.
  - Por ejemplo, si las utilidades antes de impuestos suman US\$20,161,640 y las utilidades después de impuestos son US\$20,041,137; lo que se debió pagar habría sido de US\$6,048,492; la diferencia de las utilidades (pagadas) fue de US\$120,503; por lo tanto, la diferencia no cancelada sería de US\$5,927,989.
- Para el caso de las ventas no se pudo obtener el pago de IVA en el MH, por lo tanto, del monto total (Ventas), se ha calculado el 13%.
  - La base de datos se construyó a partir de las empresas que se han amparado a la LSI (información obtenida a través del MINEC), y las consultas realizadas de los estados financieros de cada empresa que anualmente entregan en el CNR, los cuales se encuentran en las máquinas de consulta de dicha institución.

A continuación, se presenta el gráfico con los resultados obtenidos para el período 2009-2017, la comparación se muestra para los impuestos dejados de percibir, en este caso se tiene el ISR y el IVA.

**Gráfico 3.4 ISR e IVA no percibidos por la prestación de servicios, período 2009-2017 (en millones de US\$)**



Fuente: Elaboración propia con datos recolectados a través del CNR.

Los resultados obtenidos muestran que la mayor recolección de ingresos se da a través del IVA, como es de esperarse las empresas se dedican al rubro de atención al cliente a través de llamadas telefónicas, lo cual queda registrado en las ventas, con una tendencia creciente y un rango que ha variado entre los \$10 y \$39 millones y un promedio de \$23 millones en el periodo de estudio, el cambio sustancial se puede observar para el año 2013<sup>15</sup> sin poder profundizar por la reserva de los datos individuales.

Por otra parte, la tendencia de las utilidades muestra un crecimiento, esto se puede observar con el incremento del ISR, a pesar de la disminución en el 2012-2013, el aumento de las ventas para el año 2013 presenta una tendencia creciente junto a la cantidad de empresas, con ello un aumento en la oferta de firmas que brindan servicios a clientes de diversas empresas presionan sobre las utilidades reflejado en la reducción

<sup>15</sup> Para el año 2013 se ha intentado realizar un análisis exhaustivo para conocer los cambios atípicos, dicha observación no ha sido posible por limitaciones en el acceso a los datos, pero se puede detallar que cuatro empresas han sufrido cambios significativos: ATENTO, CITI INFO CA, COMP. SALVADOREÑA DE TELESERVICIOS, FOCUS; las variaciones se detallan con un incremento en las ventas anuales. A nivel mundial EEUU estaba cambiando la tendencia económica que había marcado sustancialmente sus mercados con la recesión de 2008-2009, por otro lado, la Unión Europea estaba atravesando una complicada situación, poniendo en discusión los beneficios de la unidad en sus políticas económicas, por otro lado, en aspectos internos la Ley de Integración Económica generó mayor conexión entre El Salvador y EEUU no solo en aspectos económicos sino financieros.

del ISR. La tendencia se normaliza para los últimos tres años, evidenciando los mayores efectos de la ley para el año en mención, con una variación entre US\$3 y US\$8 millones y un promedio de US\$6 millones para el período en estudio.

Los impuestos internos son importantes e influyen de forma significativa en los recursos del Estado para su funcionamiento y la capacidad de respuesta en las necesidades de su población, por ello la importancia de su discusión y análisis en el seno legislativo, por ser ingresos destinados en el desarrollo social.

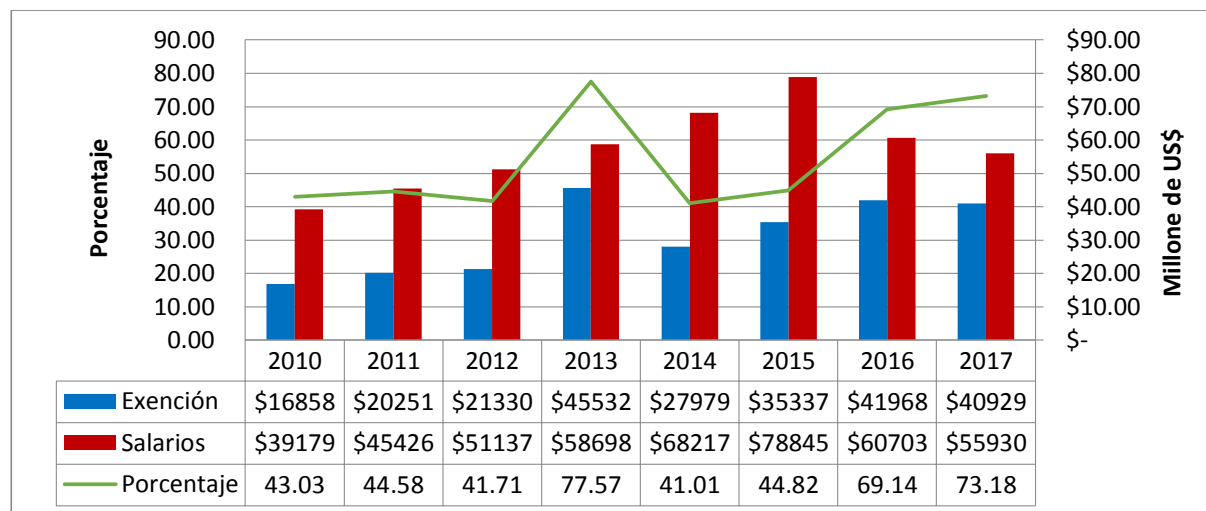
### **3.2.3 Salarios a trabajadores de empresas *Call Center* e impuestos no recaudados**

Es importante mencionar que la base de datos utilizada parte del cálculo de impuestos aduaneros del punto uno (15% de DAI) y la recolección de datos por medio del CNR junto a la explicación que se ha detallado en el apartado anterior. Para el caso de los salarios se hizo la comparación entre los datos proporcionados por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) a través de la OIR y los recolectados desde los estados financieros del CNR, encontrando diferencias (Esto se debe a que no se tuvo acceso a todos los informes que generan anualmente las empresas), por ello y para tener una mejor aproximación con los datos de ingresos no percibidos se decidió retomar los datos del CNR.

El indicador se debe leer como el porcentaje de los salarios que cubren los tributos dejados de percibir, dicha proporción debe verse como la participación que el Estado está financiando para que las empresas sigan operando en el territorio nacional.

A continuación, en el gráfico 3.5 se muestra el porcentaje cubierto de salarios con el monto exento del pago de impuestos, (la variación se visualiza en las importaciones) por ello se cree oportuno tomar 15% de DAI en dicho análisis, por ser un punto central entre la aplicación arancelaria mínima y máxima que actualmente cuenta El Salvador.

**Gráfico 3.5 Exención de impuestos, período 2010-2017 (en millones de US\$ y % de los salarios)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGA y CNR.

Nota: Exención hace referencia al total no percibido por el estado, incluye IVA, ISR, DAI, IVA importación.

Por otra parte, al incluir la exención de impuestos por utilidades y ventas los ingresos dejados de percibir muestran una variación significativa, principalmente porque las empresas en estudio se dedican a la prestación de servicios.

El porcentaje que cubre los ingresos no percibidos ha variado en los últimos años, aunque los montos son significativos en ambas variables, los salarios es lo único que al final se traduce como beneficio por parte de las empresas que prestan servicios de llamadas al exterior, por ello se torna importante centrarnos en este punto y analizarlo con mayor detenimiento.

En efecto, la remuneración salarial se traduce en poder adquisitivo para que las personas puedan cubrir las necesidades básicas propias y de su familia, por ello la estabilidad de precios y un salario que permite cubrir las necesidades básicas, hacen un equilibrio en el bienestar de la población. Dicho de otra forma, los salarios son esenciales, permitiendo sustentar diferentes necesidades en diversas áreas de la vida humana, en aspectos materiales y descubrir capacidades y habilidades desconocidas, por ello los beneficios que aporta a la sociedad puede ser fundamental.

Lo más significativo es descubrir el aporte que la inversión extranjera realiza y como el Estado puede estar financiando las actividades que realizan al eliminar los tributos.

Es importante señalar la cantidad de empleados que demandan dichas empresas, como se vio anteriormente es superior a los 25,000 trabajadores que laboran en las diferentes áreas constituidas por la industria de *Call Center*.

Como se ha mencionado anteriormente, en los últimos años el pago de impuestos por importación se ha reducido significativamente, percibiendo que las compañías se han amparado a dicha normativa, ahora se puede verificar estas cubren un monto menor de la remuneración que pagan a sus empleados, para el año 2017 el Estado ha subvencionado un 73% de lo que reciben los trabajadores.

Dicho dato es el punto central del análisis, pues esto indica que las empresas solo patrocinan el porcentaje restante y obtienen ganancias reservadas que en ocasiones reinvierten o brindan mejoras en el bienestar de sus empleados a través de bonos.

El monto promedio de salarios cancelado a los trabajadores para el período en estudio asciende aproximadamente a \$57 millones de dólares equivalente al 54.3% subvencionado por el estado como incentivo por la exoneración de impuestos. Con ello se puede indicar que se ha subvencionado más de la mitad de los salarios de los empleados de *Call Center*.

Como puede observarse en el gráfico 3.5 para el año 2017 el monto sobre la exención de impuestos equivale a US\$40,929,145 y el pago de sueldos y salarios a empleados fue US\$55,930; la tendencia porcentual ha ido incrementándose en los últimos años, partiendo de un 43.03% en el año 2010 que representaba US\$16,858,932, dicha relación ha ido aumentando para los últimos cuatro años de estudio pasando del 41.01% al 73.18%<sup>16</sup>, dicho porcentaje genera un incentivo para las empresas amparadas a dicho régimen, que podría generar fuga de capitales al no tener un control en las reinversiones.

---

<sup>16</sup> Para este punto no fue posible hacer un análisis exhaustivo sobre la relación personas empleadas junto a salarios contra el total no percibido de impuestos (Principalmente la tendencia creciente de los años 2015-2017) por ser necesaria información adicional, por ejemplo, para obtener la rotación del personal y/o indicadores de rotación es preciso indagar sobre datos históricos de cada empresa cuantas personas han ingresado a la organización, han sido despedidas, promovidas y/o ascendidas, dichos indicadores detallan un panorama individual por empresa, teniendo discrepancias con el análisis del punto en mención por ser un análisis general. Con ello se podría descartar y/o afirmar

En resumen, lo dejado de percibir en impuestos se ha ido incrementando para los últimos años, abarcando una mayor proporción de salarios cancelados a la parte trabajadora, sin que se tenga certeza el destino de las ganancias empresariales en materia de inversión en otros rubros y/u otros países<sup>17</sup>.

### **3.2.4 Ingresos no percibidos y presupuesto del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Marco Fiscal de Mediano Plazo**

Para este punto los ingresos no percibidos se han obtenido del cálculo realizados en el punto uno y dos (con la diferencia de retomar un 15% de DAI), los presupuestos de los Ministerios se han tomado de los datos publicados por el MH a través del Portal de Transparencia.

El indicador se debe leer como la participación de los ingresos que pudieron destinarse para Salud o Educación según sea el caso, como agregado consignado para cada institución del Estado.

Por lo tanto, es importante hacer un análisis de lo que representa en términos monetarios lo dejado de percibir en materia de necesidades que el Estado debe cumplir o complementos que otras carteras solicitan cada año o las emergencias que constantemente se presentan en un país vulnerable sísmicamente y/o deslaves durante la época invernal.

Primero se presenta el presupuesto de educación, uno de los pilares más importantes en la formación de capital humano, influyendo en el progreso de la sociedad. Complementariamente se fortalecen aspectos como cultura, valores, etc. En momentos donde muchas escuelas a nivel nacional piden refuerzo presupuestario para realizar cambios en infraestructura, participación deportiva, etc. O la universidad estatal con diversidad de necesidades en la biblioteca, mobiliario y equipo, investigación, preparación docente, infraestructura, etc.

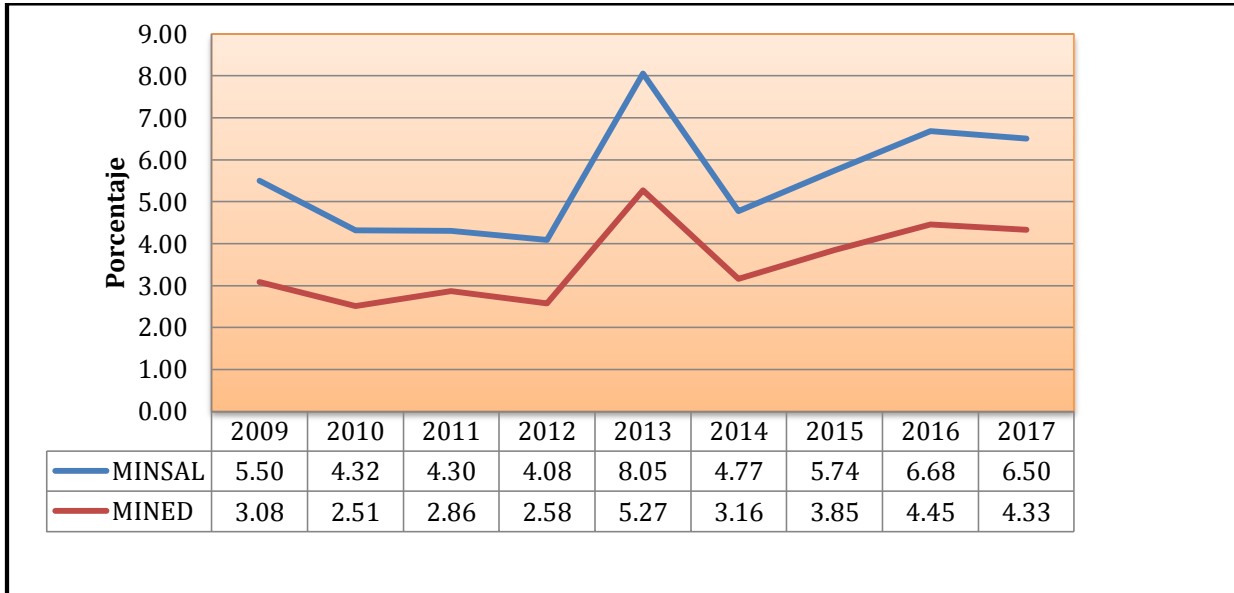
---

si ha incrementado las ganancias para las empresas de *call center* o cambios en los beneficios para las personas empleadas.

<sup>17</sup> Para ello se debe hacer un seguimiento minucioso de la constitución de la sociedad de las empresas, sus reglamentos, políticas, acuerdos, etc. Siendo complicado porque las empresas se encuentran constituidas en diferentes países, con ello pueden tener un fondo común destinándolo a la reinversión, expansión, donaciones, etc. Información confidencial que maneja cada una de las firmas.



**Gráfico 3.6 Ingreso no percibido % del presupuesto del Ministerio de Salud y Educación, período 2009-2017**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Instituto de Acceso a la Información Pública, MINHAC, CNR, DGA<sup>18</sup>.

Nota: Para profundizar en los datos consultar tabla en anexo 12.

Para el período en estudio del gráfico 3.6 se observa un punto de cambio a la mitad de la serie (año 2013); ambas instituciones presentan una tendencia similar por ejemplo el MINSAL detalla una tendencia decreciente, con un cambio de trayectoria en los últimos años, dicha tendencia ha variado entre 4.08% y 8.05%. Por otro lado, el MINED presenta cambios en los primeros años, aunque la tendencia muestra cambios constantes, con un repunte en los últimos años, pasando de 2.51% a 5.27%

Actualmente el presupuesto del MINED se podría incrementar entre 3.08% a 4.33% de los US\$944,357,586 (Presupuesto 2017), si las empresas en estudio hubieran pagado impuestos, se puede aumentar en US\$40,929,145 para el año en mención, cifra significativa si se toma en cuenta las necesidades por la que atraviesa dicha institución.

<sup>18</sup> Los cálculos se han realizado como se detalla a continuación: (Total /Presupuesto de cada institución \*100)

Por ejemplo, muchas escuelas a nivel nacional carecen de agua potable, infraestructura adecuada, libros en la cantidad y calidad necesaria, energía eléctrica, etc. Necesidades que podrían ser solventadas si parte de los ingresos no percibidos se destinaran a este rubro.

Aún existen niveles de analfabetismo que deben erradicarse, aunque se ha realizado un esfuerzo, aún falta mucho por hacer, actualizar planes de estudio adaptándolos a la realidad y zona de cada país, uniéndolos con los esfuerzos y políticas gubernamentales.

En segundo lugar, el área de salud podría incrementar entre 4.08% a 11.38% del presupuesto anual (2009-2017), cubriendo una mayor cantidad de medicamentos para los hospitales, vacunas, atención médica, etc. Lo cual se traduce en un desarrollo físico y mental de la niñez y la población en general, en momentos que las empresas necesitan personal preparado física y mentalmente en el proceso de producción, dicha institución también demanda los recursos necesarios para atender a los pacientes.

Los países desarrollados se diferencian en gran medida de los subdesarrollados por el acceso que tienen a una diversidad de bienes y servicios, variando significativamente la esperanza de vida, las enfermedades, muerte infantil, sistema de saneamiento adecuado, etc.

Esas diferencias y deficiencias se perciben de diferente forma en las regiones de un país, específicamente cuando no se cubren las necesidades de una población por la situación de pobreza a la que atraviesan, aunado con las dificultades en distancia, inseguridad, etc. Donde los más afectados terminan siendo las personas desprotegidas por el mismo Estado.

Para terminar, es importante mencionar otro aspecto como son los incentivos en general, según los datos publicados por el MH en el marco fiscal de mediano plazo 2015-2025, el monto dejado de percibir para el año 2013 por las empresas de *Call Center* representa un 9.1% del total de incentivos fiscales otorgados en las diferentes actividades económicas.

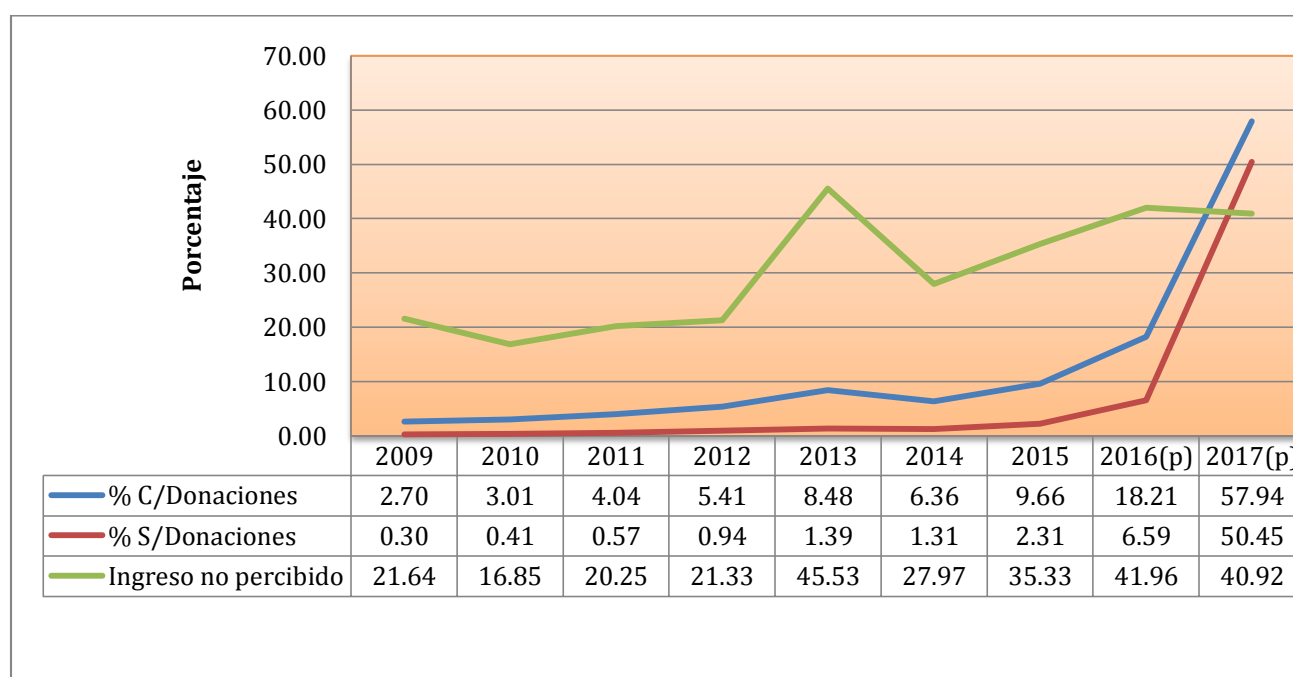
El hecho detallado en el párrafo anterior es un punto importante al ser una actividad económica que tiene un peso importante en los incentivos fiscales para la economía en general y por ende lo que el Estado deja de percibir en materia de ingresos.

### 3.2.5 Ingresos no percibidos y déficit fiscal

Los datos utilizados sobre el déficit fiscal incluyendo las donaciones que el gobierno percibe y sin ellas, se han tomado de la base de datos económica del BCR la recolección de datos internos a partir de los estados financieros de las empresas en el CNR y los datos proporcionados por la DGA del MH.

Los resultados de la comparación deben leerse como el porcentaje que se cubriría del déficit si el Estado hubiera percibido los montos por la exoneración de impuestos a empresas de *Call Center*.

**Gráfico 3.7 Ingreso no percibido, período 2009-2017 (como % del déficit fiscal)**



Fuente: Elaboración propia con datos del CNR, DGA, BCR<sup>19</sup>.

Los ingresos tributarios podrían aumentar entre 0.58% a 1.72% de los montos actuales, es importante mencionar que dentro de ello se tienen las devoluciones que anualmente la secretaria de estado realiza en términos de impuestos, lo cual podría cubrir un promedio de 6.9% a 58.59% un rango elevado si se toma en cuenta las dificultades que se presentan para desembolsar dichos recursos.

<sup>19</sup> Los porcentajes han sido calculados como sigue  $(Total * 100) / Déficit$  con o sin donaciones

El déficit fiscal se puede solventar por medio de dos medias; primero con el incremento de los ingresos fiscales (para ello es necesario realizar un estudio sobre qué sectores serán perjudicados) o a través de la reducción del gasto público, es importante realizar un análisis de las instituciones que se verían afectadas con los recortes presupuestarios. También existe la posibilidad de realizar una combinación de ambas medidas. En resumen, los incentivos fiscales deben evaluarse con profundidad y comprobar sus resultados, ante el impacto generado.

**Tabla 3.1 Impuesto internos y aranceles de importación, periodo 2009-2017 (% del gasto tributario)**

Año	Impuestos internos		Aranceles de importación	
	IVA	ISR	IVA	DAI
2009	81,96	17,23	0,41	0,41
2010	65,11	32,68	1,10	1,11
2011	60,76	35,75	1,74	1,75
2012	68,53	27,91	1,78	1,78
2013	90,22	8,94	0,42	0,42
2014	75,19	22,44	1,18	1,19
2015	79,92	18,77	0,66	0,66
2016	79,45	18,86	0,84	0,85
2017	78,71	19,62	0,83	0,83

Fuente: Elaboración en propia en base a datos de la DGA, CNR y BCR.

Otro aspecto importante de estudiar es el ingreso renunciado y cuanto representa respecto a cada impuesto analizado previamente y respecto del déficit. Como se puede observar en la tabla 3.1, en primer lugar se encuentra el IVA producto de las ventas o la prestación de servicios que en promedio representa 75.54% para 2009-2017, el mayor de todos los impuestos dejados de percibir que se mantiene en un rango de 81.96% a 78.71% en el periodo de estudio.

En segundo lugar, se encuentran el ISR con 22.47% en promedio, variando entre 17.23% a 19.62%, un leve incremento el cual puede considerarse importante si se observa en términos monetarios. En tercer lugar, se tienen los impuestos aduaneros producto de la importación de mercancías presentando una tendencia similar (Un punto porcentual al realizar el promedio de 2009-2017), dicho monto sufre un pequeño incremento al

finalizar el año 2017, pasando de 0.41% a 0.83% siendo mayor el DAI debido al porcentaje que le ha sido asignado.

Es importante hacer mención que en 2017 el déficit fiscal tuvo una reducción producto de los acuerdos en responsabilidad fiscal entre el Órgano Ejecutivo y el Legislativo, emitiendo bonos por un valor de US\$550 millones, lo cual alivió algunas dificultades que estaba presentando la Hacienda Pública.

Como medida complementaria se aprobó la Ley de Responsabilidad Fiscal estableciendo límites al déficit y al endeudamiento público, con elementos y acuerdos que mejoren la transparencia, además se mejora el acceso al financiamiento externo pues brinda préstamos con mayor plazo y a una menor tasa de interés.

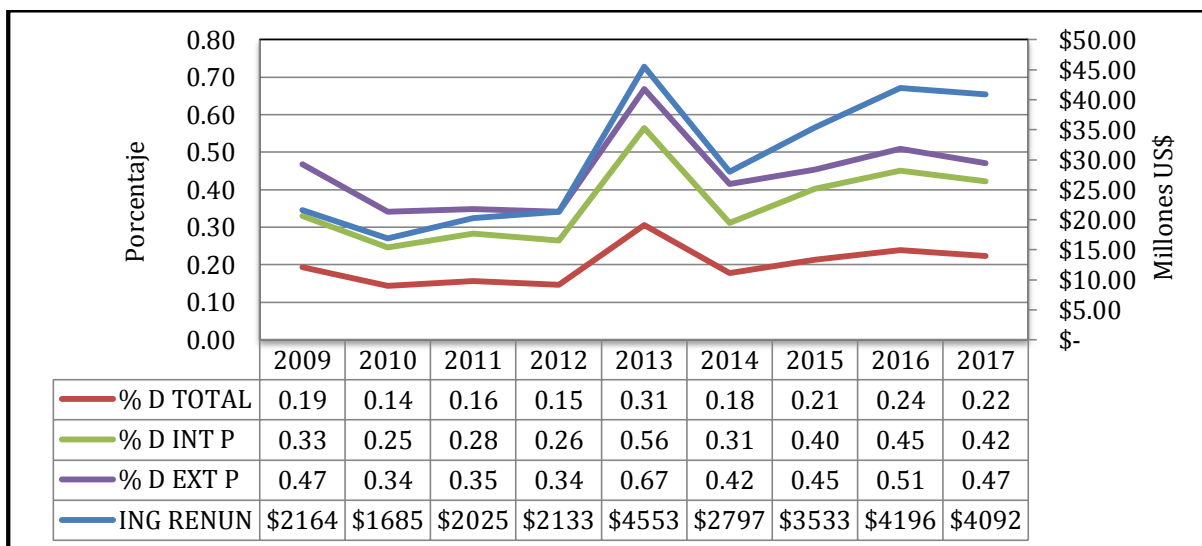
### **3.2.6 Ingresos no percibidos y participación del endeudamiento interno y externo**

Los datos utilizados acumulan la combinación de tributos calculados en materia aduanera (El porcentaje es de 15%), calculados a partir de los datos proporcionados por la OIR de la DGA e impuestos internos calculados a partir de la recolección de datos en los estados financieros que se consultaron en el CNR.

El endeudamiento interno y externo es producto de la deuda que adquiere el Estado para cubrir el déficit fiscal al cerrar el año fiscal, dichos valores han sido tomados de la base de datos publicada por el Banco Central de Reserva en su sitio web.

El porcentaje total del endeudamiento es aproximadamente la diferencia entre ambos porcentajes internos y externos, dicha variación se debe a las aproximaciones de realizadas, dichos valores no son sustanciales, pero brinda una aproximación a la tendencia para los años en estudio de forma general y parcial, obteniendo un mejor análisis.

**Gráfico 3.8 Ingreso Renunciado, periodo 2009-2017 (% de la Deuda Pública y en millones de US\$)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MH, DGA y CNR.

El endeudamiento externo e interno han traído dificultades durante varios años a la economía salvadoreña; aunque dicha variable representa un monto elevado, con el pago de incentivos podría haberse reducido entre un 0.14% y 0.31% de la deuda global de los últimos 18 años, aunque con la separación (endeudamiento interno y externo) podría alcanzar un valor cercano a uno por ciento. El endeudamiento externo se vería reducido entre un 0.34% y 0.67%.

Hay que hacer notar que el endeudamiento no es malo, sino el destino de los recursos, los cuales pueden servir para potenciar el crecimiento económico o para otras áreas que generan poco impacto.

Respecto a este punto específico no se tiene un monto de referencia, siempre y cuando haya una institución u organismo dispuesto a proporcionar fondos y considere al país estable, no será reflejado el riesgo, aunque cuanto mayor sea el nivel de endeudamiento mayores serán las dificultades a las que estará expuesto. El aporte que la actividad económica puede brindar a las finanzas públicas es sustancial si se toma en cuenta las dificultades presentadas en los últimos años.

Esta comparación llega en momentos que el FMI hace recomendaciones al estado salvadoreño para reducir el nivel de endeudamiento y el gasto público e incrementar los ingresos, manifiesta que el incremento del

riesgo fiscal puede deteriorar la confianza en el entorno nacional y global poniendo en riesgo la estabilidad macroeconómica, por otro lado se tiene otra recomendación de un incremento del IVA e ISR más progresivo de las personas, volviéndose una extraña combinación de medidas, pues como se ha observado con la exoneración del pago de impuestos se deja de percibir una considerable suma de recursos.

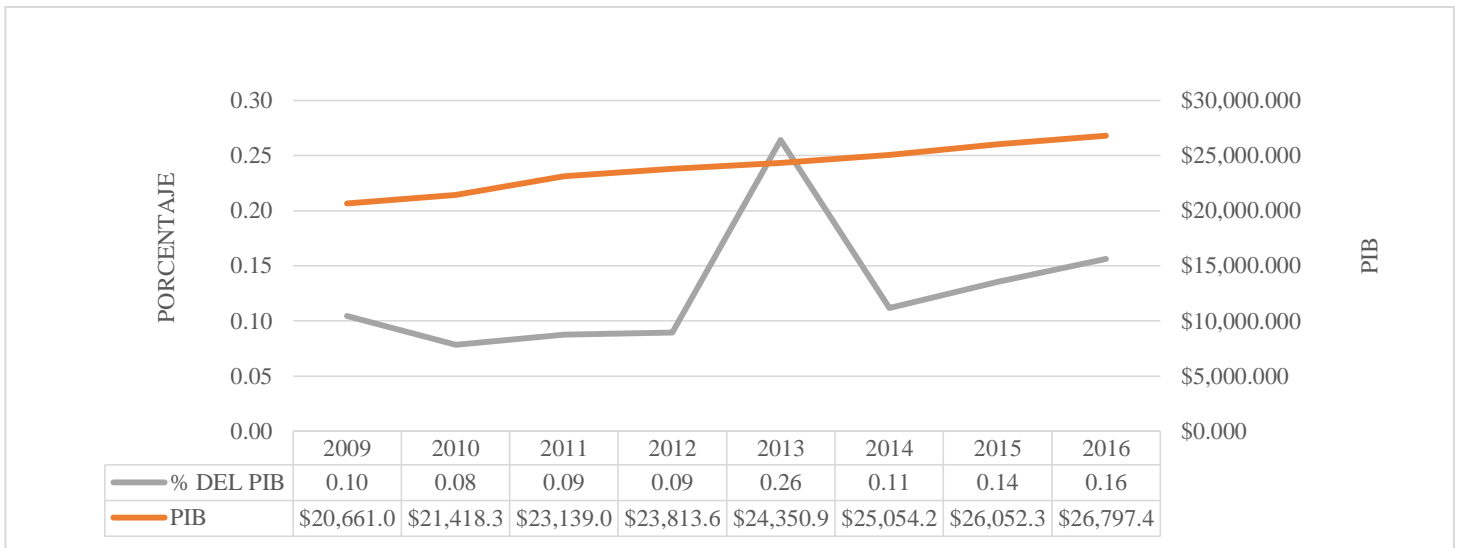
### **3.2.7 Variación del ingreso no percibido como porcentaje del PIB**

La base datos utilizada determinan los montos calculados a partir de impuestos aduaneros dejados de percibir con DAI de 15% (Porcentaje intermedio que facilita el cálculo e interpretación de la exoneración de tributos), los impuestos internos se han calculado a través de la recolección de datos en los estados financieros publicados por el CNR. La variación del ingreso no percibido se ha determinado en relación con el PIB.

El PIB se presenta en las publicaciones del BCR en la base de datos en su sitio web, para el cálculo se toma 100% como el PIB y de ese punto se obtiene con una regla matemática (regla de tres) para obtener el porcentaje que cubren los ingresos no percibidos por el Estado de los bienes y servicios producidos a nivel nacional.

Dichos valores se deben leer como el porcentaje del valor monetario de la actividad económica (PIB) dejados de percibir para el período en estudio, por las empresas de *Call Center* amparadas a la LSI.

**Gráfico 3.9 Ingreso Renunciado, periodo 2009-2016 (% del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGA, CNR y BCR.

Es importante mencionar que el ingreso renunciado calculado puede parecer pequeño en términos relativos, pero es un monto significativo en términos de valor, pasando de US\$21,646,694 en el año 2009 a US\$40,929,145 para el año 2017, el cual podría ser utilizado satisfacer muchas necesidades.

Del mismo modo en términos del PIB (indicador de la actividad económica nacional) representa un porcentaje significativo si se mide en términos de una actividad que se encuentra dentro del sector con mayor representación de la economía salvadoreña. Como se puede observar se ha pasado de 0.10% a 0.16% del PIB en los últimos ocho años siendo el promedio de 0.13%, lo cual deja claro que el ingreso renunciado por dicha actividad tiene un peso importante en el entorno nacional.

Aunque es importante hacer una comparación respecto al PIB, en términos generales deja de ser significativo ante los diversos incentivos monetarios en El Salvador, en los últimos años ha tomado auge y discusión las Zonas Económicas Especiales que ha tenido resultados diversos en los países que lo han implementado.

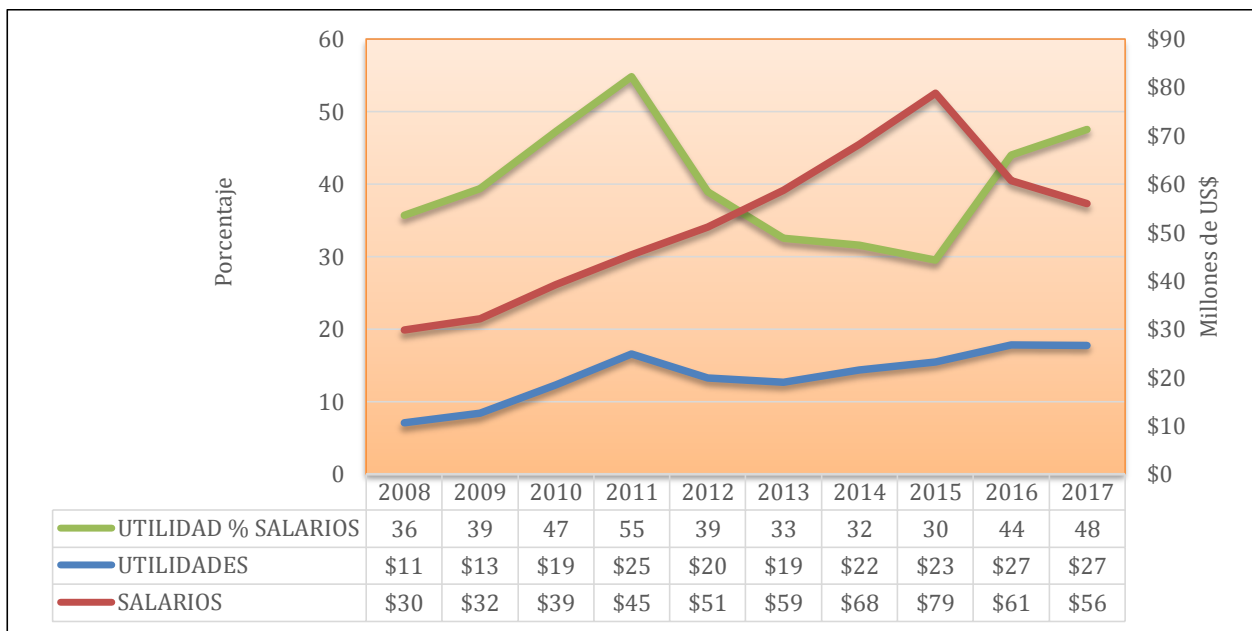


### 3.2.8 Descomposición de las utilidades como porcentaje de los salarios

La base de datos se construyó a partir de los estados financieros consultados en el CNR, dado que la diferencia, en relación a las utilidades, es sustancial entre los datos proporcionados por el ISSS y los recolectados, se ha tomado los últimos por tener un vínculo más cercano con las utilidades.

Dicho valor puede variar sustancialmente al tener acceso a las cifras reales de todas las empresas *Call Center* para clientes en el extranjero. El indicador se debe partir de los salarios como el 100%, a partir de ello se obtiene el porcentaje derivado de las utilidades, dicha proporción detalla cuanto se destina a los dueños de la empresa, accionistas, etc. y lo que se asigna a los trabajadores, lo cual brinda un panorama del nivel de rendimiento que el empleador obtiene sobre el empleado.

**Gráfico 3.10 Utilidades, Período 2008-2017 (% de los salarios)**



Fuente: Elaboración propia con datos del CNR.

El propósito principal es analizar el excedente que generan los trabajadores en el proceso de producción, siendo la única forma de obtener utilidades o ganancias a través del tiempo de trabajo adicional laborado y no pagado.

En el gráfico 3.10, se observa una variación entre 36% y 48% y un promedio de 38%, con lo anterior se puede decir que las empresas *Call Center* tienen beneficios relativamente altos.

En términos monetarios este se torna elevado con un promedio aproximado de US\$20 millones durante los nueve años de estudio, es importante detallar que los salarios son un incentivo para los trabajadores en su rendimiento laboral, así como otros estímulos que tienen que ver con bonos, regalos, canastas con productos de primera necesidad, etc.

La línea color verde detalla un aspecto esencial, indicando que cuanto mayor es el porcentaje que el Estado deja de percibir, en este caso se traduce en mayores utilidades que obtiene el empresariado en dicho rubro, la caída de los salarios en los últimos tres años no se ha podido determinar (Aunque los apartados anteriores detallan un incremento en las empresas amparadas a LSI y un incremento en la cantidad de trabajadores), por el acceso a los datos, como se ha detallado anteriormente.

Hay que tomar en cuenta el porcentaje con el cual se quedan los accionistas y/o dueños de la empresa, superior a una cuarta parte de lo que se destina en el reparto de estímulos a las personas encargadas del funcionamiento de dicha actividad. Es lógico pensar que unos pocos se quedan con una mayor parte de lo que se reparte, pero también es importante destinar un incentivo para los que han generado recursos que han servido para construir o ampliar las instalaciones.

Para finalizar este apartado es importante observar el aprovechamiento de las ganancias, como se puede observar casi un 50% de la exoneración de tributos queda al patrono, siendo parte de la fuerza de trabajo generada en cada jornada laboral lo cual puede asemejarse a la plusvalía, pues el trabajador genera más valor sin que la remuneración por su jornada se incremente, convirtiéndose en un excedente no retribuido.

En los últimos años se ha ido creando diferentes figuras con el objetivo de flexibilizar el mercado laboral, dentro de ello figura la contratación temporal en la cual periódicamente se deben renovar los tratados entre las partes firmantes, brindando al patrono una mayor sujeción y control de sus empleados, esto genera incertidumbre y ansiedad por no tener certeza del futuro laboral

### **3.2.9 Evolución de los salarios reales**

La base de datos sobre cantidad de empleados, monto de salarios, Índice de precios al Consumidor (IPC=100, año base 2009) y canasta básica alimentaria se ha construido a partir de datos de DIGESTYC, CNR e ISSS.

La tabla 3.2 registra la evolución de los salarios reales. Se retoman los salarios para hacer la comparación entre las empresas de *Call Center*, economía en general y sector servicios. Las variaciones de los salarios reales presentan las diferencias con los valores nominales por el efecto inflación y otras referidas específicamente a los aspectos internos de cada empresa.

Puede observarse que las variaciones más grandes las presenta la industria de *Call Center*, aunque no se tiene certeza de los motivos que lo han generado, puede deberse a la rotación de personal que presentan, aperturas de cuenta, terminación de contratos con las empresas a las que brindan servicios, etc.

Lo importante es el acceso que las personas tienen a la canasta básica ampliada que es la forma de medir la pobreza en El Salvador, a través de los ingresos mensuales que perciben para adquirir los bienes y servicios, aunque en proporciones que deberían ser revisadas, pero eso es un tema nutricional que ha sido abordado en diferentes investigaciones.

**Tabla 3.2 Evolución de salarios reales de la economía, servicios y *Call Center*, periodo 2000-2017 (Base IPC=100 año 2009)**

Año	IPC	CBU Diciembre	CAU Diciembre	<i>Call Center</i>		Economía global		Transporte, almacenamiento, comunicaciones		CA/salario <i>Call Center</i>	CA/Salario economía	CA/salario servicios
				Salario cotizable	Salario real	Salario promedio	Salario real	Salario promedio	Salario real			
2000	73.56			220	299.14	334.68	454.97	469.92	638.82			
2001	74.6	128.43	256.86	357	478.04	383.79	514.46	463.72	621.61	1.39	1.49	1.81
2002	76.69	127.3	254.6	497	648.67	388.03	505.97	443.95	578.89	1.95	1.52	1.74
2003	78.62	126.9	253.8	612	778.79	392.57	499.33	446.13	567.45	2.41	1.55	1.76
2004	82.84	129.6	259.2	543	655.06	395.96	477.98	438.74	529.63	2.09	1.53	1.69
2005	86.37	135.48	270.96	567	656.83	404.78	468.66	445.12	515.36	2.09	1.49	1.64
2006	90.59	138.15	276.3	472	520.93	422.87	466.80	443.39	489.45	1.71	1.53	1.60
2007	94.99	146.48	292.96	467	491.99	325.75	342.93	455.77	479.81	1.60	1.11	1.56
2008	100.19	171.19	342.38	563	561.84	448.18	447.33	474.67	473.77	1.64	1.31	1.39
2009	100	167.99	335.98	541	541.19	466.25	466.25	478.69	478.69	1.61	1.39	1.42
2010	102.13	168.29	336.58	445	435.62	475.70	465.78	493.28	482.99	1.32	1.41	1.47
2011	107.29	183.01	366.02	423	393.87	485.73	452.73	510.72	476.01	1.15	1.33	1.40
2012	108.13	174.60	349.2	816	754.39	495.44	458.19	519.67	480.60	2.34	1.42	1.49
2013	108.98	174.45	348.9	533	488.89	501.17	459.88	514.62	472.22	1.53	1.44	1.47
2014	109.50	184.72	369.44	569	519.57	510.41	466.13	522.30	476.98	1.54	1.38	1.41
2015	110.61	200.86	401.72	580	524.31	546.78	494.33	568.52	513.99	1.44	1.36	1.42
2016	109.58	199.98	399.96	912	831.86	590.88	539.22	611.73	558.25	2.28	1.48	1.53
2017	111.81	197.95	395.9	624	557.94	618.61	553.27	757.22	677.24	1.58	1.56	1.91

Fuente: Elaboración propia con datos de DIGESTYC, CNR e ISSS.

Note: CBU hace referencia a canasta básica urbana; CAU a canasta ampliada urbana.

Según las estadísticas de la seguridad social y DIGESTYC, junto a los cálculos realizados, los salarios reales más altos se concentran en la industria de *Call Center*. Al comparar el salario nominal de estas empresas respecto a otros rubros es evidente la brecha salarial. Según el Ministerio de Trabajo a partir de enero de 2018 en la recolección de caña y beneficios de café el salario mensual sería de US\$227.22; en el sector comercio, industria e ingenios azucareros es de US\$304.17; para los trabajadores agropecuarios entre ellos recolección de café y algodón la remuneración es de US\$202.88 y por último las maquilas con un salario de US\$299.30, salario que se encuentra al límite del costo de canasta básica lo cual dificulta el acceso a esta para muchas familias.

### **3.2.10. Zonas Económicas Especiales**

Para la elaboración de este punto se retoman los datos obtenidos en el apartado 3.2.7, donde se detalla el porcentaje respecto al PIB por la exoneración de impuestos a empresas dedicadas a los centros de llamadas internacionales.

En la actualidad se sigue apostando a los incentivos fiscales para atraer empresas que inviertan en el territorio nacional, según ICEFI (2018), la iniciativa de Zonas Económicas Especiales incluye 26 municipios de tres departamentos de la zona sur oriental y 11 actividades económicas, con desregulaciones en el ISR, dividendos, impuestos municipales, impuesto de transferencias de bienes raíces, importación y ventas.

Dicha iniciativa puede generar efectos negativos (hecho que no abarca nuestra investigación), pero es importante mencionar las decisiones apresuradas puede derivar en una menor percepción económica de lo que se tenía proyectado o generar perjuicios en otras áreas como la ambiental o social, las cuales no se tenían previstas.

Hay que considerar que para la comparación se han tomado los datos de ICEFI con base a la información del MINEC, PROESA y el BCR (El PIB se ha realizado tomando en cuenta la proyección sobre el cierre del año 2018), en términos monetarios la suma de lo dejado de percibir es US\$64.20 millones lo cual representa un 0.25% del PIB.

Es evidente que las Zonas Económicas Especiales doblan en porcentaje respecto al PIB al compararlas con las empresas de *Call Center*, sin embargo, es importante hacer énfasis que las primeras incluyen 11 actividades económicas y las últimas solo una, por ello el peso que toma la industria de telecomunicaciones en los ingresos renunciados en la Hacienda Pública se vuelven de mayor relevancia.

Analizar la propuesta que ha tomado auge en los últimos días a nivel nacional es muy importante, por ser ingresos que el Estado dejaría de percibir en el corto, mediano y largo plazo, y puede dejar vacíos en la protección del medio ambiente o mejor nivel de vida para la población salvadoreña, pero no se debe descuidar los efectos que tienen el resto de los beneficios fiscales.

### **3.3 Proceso de fiscalización de las instituciones gubernamentales a las empresas amparadas a la LSI**

Existen tres elementos importantes en un país que deben estar en equilibrio para mejorar la situación de un país o región, estos son la facilitación del comercio, recaudación y fiscalización, sin dejar de lado el control y la vigilancia del comercio exterior; con el objetivo de lograr una eficiencia, eficacia y transparencia en los trámites y pago de los tributos.

Cada uno de los temas mencionados anteriormente tiene la misma importancia, en este sentido el punto central de la Hacienda Pública radica en la recaudación y fiscalización para verificar la correcta aplicación de aspectos tributarios y no tributarios.

El Salvador tiene cuatro instituciones que se relacionan en planes de inversión, reducción o exención de impuestos, dichas entidades son PROESA, MINEC, Secretaría Técnica de la Presidencia, Ministerio de Hacienda.

A continuación, se plantea una breve reseña del trabajo realizado por las instituciones de gobierno encargadas de fiscalizar el actuar de las empresas que se encuentran exentas del pago de impuestos de importación e internos siempre que las mercancías se utilicen para brindar servicios al exterior.

### **3.3.1 Inspección de los cálculos y actividades de contribuyentes por la Dirección General de Aduanas**

Según el proceso de fiscalización publicado por el MH a través del manual “Proceso de fiscalización a posteriori”, la División de Fiscalización tiene a su cargo el análisis, supervisión, verificación, investigación y evaluación del cumplimiento de la legislación aduanera vigente. Siendo la encarga de fiscalizar a posteriori a los usuarios que participan en el comercio exterior.

Los enfoques de la fiscalización están orientados sobre actuaciones correctivas de comprobación e investigación y preventivas de obtención de información, dichos elementos están enfocados sobre datos con antecedentes de cualquier naturaleza con alcances tributarios, identificando factores sobre riesgos fiscales mejorando el control según las leyes aduaneras con el objetivo de mejorar la cultura tributaria.

Para realizar actividades de investigación y comprobación, la división tiene la autoridad para solicitar información detallada en libros de contabilidad, inventarios, anexos, archivos, registros contables, etc. Los cuales contengan la información requerida, también pueden realizar visitas en diferentes empresas industriales, comerciales, para comprobar el contenido en las declaraciones de mercancías permitiendo hacer análisis profundos de conformidad con los procedimientos establecidos en el Art. 12 CAUCA, desglosando en el RECAUCA en los art. 5, 10, 23, 24 y 42 detallando atribuciones específicas, la Ley Orgánica de la DGA y las Disposiciones Administrativas.

La actuación de la fiscalización va encaminada sobre valoración, clasificación arancelaria, regímenes aduaneros, otros.

La organización de la división de fiscalización, según el Manual de Organización de la División de Fiscalización MAO-DFI Edición 07, se encuentra de la siguiente forma:

#### **Estructura Orgánica de la División de Fiscalización.**

Coordinación I: Valoración de Mercancías: Verificar el cumplimiento a los Acuerdos Internacionales entre estos se puede citar el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General Sobre

Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1994) y la Legislación Aduanera vigente en materia de valor aduanero de las mercancías.

Coordinación II: Clasificación arancelaria: Verificar la correcta clasificación arancelaria de las mercancías importadas, dando cumplimiento al Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) y a la Legislación Aduanera vigente.

Coordinación III: Regímenes especiales: Su objetivo es ejercer control sobre la correcta utilización de los beneficios que se otorgan a los usuarios bajo regímenes especiales y a la vez determinar el cumplimiento de la Legislación Aduanera vigente. Dentro de estos regímenes, se comprenden los Suspensivos y Liberatorios para los diferentes regímenes.

Otros: Por ejemplo, destinado a los Auxiliares de la Función Pública como Agentes Aduaneros, Transportistas autorizados, Impuestos Específicos, Verificación de Origen de las Mercancías, entre otros. Para gozar del beneficio de incentivos fiscales se debe presentar una solicitud ante el Departamento de incentivos fiscales del MINEC, una vez autorizado debe presentar la constancia en la declaración de mercancías o la publicación en el diario oficial, debiendo anexar la correspondiente copia para documentar los beneficios, en caso de que se haya solicitado y no se obtenga la autorización respectiva, debe ser la división la encargada de realizar los cobros respectivos.

El control posterior inicia a partir de los procedimientos de fiscalización, siendo la ruta a seguir que inicia con la programación y posterior notificación para iniciar el proceso, se notifica de los requerimientos sobre la información y la documentación que es necesaria brindar a la parte de aduanas, posterior a ello se realiza el análisis de la documentación recibida para elaborar el informe de auditoría; al encontrar deficiencias se procede con la apertura de un proceso administrativo.

En caso de encontrar anomalías las infracciones pueden variar entre administrativas, tributarias, penales, las cuales están tipificadas en la legislación aduanera vigente y los convenios firmados.

Luego de realizar un análisis sobre el funcionamiento de la división, es importante examinar el cálculo de los impuestos no percibidos, verificando el seguimiento que se realiza a las empresas, por lo tanto, se



desglosa el trabajo que las instituciones gubernamentales realizan con el objetivo de utilizar efectivamente los recursos que el estado debería percibir en materia de impuestos.

En primer lugar, se realizaron consultas con la DGA encargada del control en el ingreso y salida de mercancías al territorio nacional, dicha entidad es la encargada de verificar el pago de impuestos, permisos para el ingreso de sustancias peligrosas y verificar que las empresas estén autorizadas para gozar exención de impuestos a través de tratados, convenios y leyes secundarias.

Como se ha mencionado anteriormente las empresas de *Call Center* pueden ampararse en la Ley de Servicios Internacionales, para ello deben solicitar autorización al Departamento de Incentivos Fiscales del MINEC, dicha resolución con la aceptación de la solicitud debe ser publicada en el diario oficial y adjuntada en la declaración de mercancías, con ello se autoriza ingresar mercadería utilizada en la prestación de servicios al exterior sin cancelar impuestos de importación.

La petición de información se hizo a través de la Oficina de Información y Respuesta (OIR), ubicada en las oficinas administrativas de la DGA en San Bartolo, Ilopango; dicha institución hizo la consulta a la división de fiscalización y la respuesta en octubre de 2018 fue: “... *Se informa que no se han efectuado procesos de auditoría orientados a la realización de posibles ajustes a la obligación tributaria aduanera, para las empresas de Call Center, amparadas bajo la Ley en referencia, por parte de la División de Fiscalización de esta Dirección General de Aduanas*”. Con ello se da por concluido dicho análisis no sin antes mencionar que es importante tener un mayor control en el cumplimiento fiscal para verificar si cumple con las normativas y procedimientos vigentes.

### **3.3.2 Fiscalización de las operaciones para el correcto pago de los tributos por la Dirección General de Impuestos Internos**

Según el Organigrama de la DGII, publicado en la estructura orgánica del MH, en el sitio web, el cual ha sido consultado en el mes de febrero del año 2019, detalla una Dirección de Fiscalización dentro de la Dirección en estudio, la cual consta principalmente de una Subdirección Integral de Grandes Contribuyentes, Subdirección de Medianos Contribuyentes, Subdirección de Otros Contribuyentes,

Oficinas Regionales de Occidente y Oriente, Oficina del Dictamen Fiscal, División Gestión Tributaria, tendiendo a su vez Departamentos y Secciones a su cargo.

La Dirección de Fiscalización es una de las más grandes por ser la encargada de revisar los estados financieros y las diferentes declaraciones presentadas por empresas que se dedican a diversas actividades en el interior del país, así como las personas naturales que presentan el pago anual por las rentas recibidas.

La entidad es la encargada de velar por reducir el déficit fiscal incrementando la recaudación fiscal respecto al PIB, investigar y controlar la evasión, así como la elusión fiscal.

La base legal se encuentra principalmente en el código tributario, para los artículos 173, 120, 128, 3, 194, 126.

La respuesta recibida sobre los Informes de auditoría de los hallazgos encontrados por la Dirección General de Impuestos Internos dicha entidad es la encargada de verificar el pago de impuestos por las diferentes actividades realizadas por los agentes económicos a nivel nacional, cotejando a través de los estados financieros y demás declaraciones sobre el pago realizado anualmente al MH.

Es importante mencionar que el ISR se coteja con los estados financieros específicamente la casilla que detalla las utilidades antes de impuestos sobre la cual se aplica el porcentaje establecido y en el caso del IVA existe una declaración la cual se confronta con las ventas de los estados financieros y también se aplica un procedimiento con la acreditación de IVA, ahora bien, nuestro análisis está enfocado sobre auditorías y fiscalización.

Los casos verificados de las empresas de *Call Center* por dicha Dirección han variado, sin embargo, en los últimos diez años acumulan 125, sumando un total de US\$30,309, que se han visto incrementados en los últimos tres años pasando de 15 a 45 casos verificados anualmente, generando un total de US\$18,482.

### 3.3.3 Investigaciones sobre la verificación de las relaciones laborales por parte del Ministerio de Trabajo

La base legal para el último punto en discusión se encuentra en el Código de Trabajo, así como la Constitución de la República de El Salvador, y a tratados internacionales suscritos. Dichos elementos se basan en transgresiones a los derechos laborales del personal que trabaja en cada una de las empresas.

Es evidente tener un mayor control con el objetivo de reducir los errores en el pago de impuestos y defensa de los derechos de los trabajadores, como puede observarse en el apartado anterior, los casos de auditorías y la producción obtenida se ha incrementado sustancialmente.

En tercer lugar, se plantea resultados del Ministerio de Trabajo a través de las inspecciones y re-inspecciones efectuadas por la entidad correspondiente, “*Número de inspecciones y re inspecciones realizadas a empresas de Call Center, desagregadas por tipo de infracción en el período 2000-2017.*” El propósito principal es analizar los motivos que llevaron a realizar verificaciones en los diferentes lugares de trabajo específicamente de las empresas de *Call Center*, que es donde nos hemos centrado en nuestra investigación, para ello en los últimos 17 años se han acumulado 1,012 casos con una serie de verificaciones que trasgreden una serie de artículos que se detallan a continuación, los cuales hacen referencia a diferentes normativas secundarias, principalmente del Código de Trabajo.

- **Negativa del patrono a contratar por escrito.** (*Artículo 22 del Código de Trabajo*): “El trabajador está obligado a reclamar del patrono el otorgamiento del respectivo documento dentro de los ocho días siguientes al día en que empezó a prestar sus servicios.”
- **Obligaciones del empleador.** (*Artículo 29, Ord. I del Código de Trabajo*): “Pagar al trabajador su salario en la forma, cuantía, fecha y lugar de trabajo establecidos en el Capítulo I, del título tercero de este libro.”
- **Obligaciones del empleador.** (*Artículo 29, Ord. II del Código de Trabajo*): “Pagar al trabajador una prestación pecuniaria equivalente al salario ordinario que habría devengado durante el tiempo que dejare de trabajar por causa imputable al patrono”

- **Obligaciones del empleador.** (*Artículo 29, Ord. V del Código de Trabajo*): “Guardar la debida consideración a los trabajadores, absteniéndose de maltratos de obra o de palabra”.
- **Fuero de protección de mujer embarazada.** (*Artículo 113 del Código de Trabajo*): “Desde que comienza el estado de gravidez, hasta que concluya el descanso postnatal, el despido de hecho o con juicio previo no producirán la terminación del contrato de la mujer embarazada”.
- **Recargo por jornada nocturna.** (*Artículo 168 del Código de Trabajo*): “Las labores que se ejecuten en horas nocturnas se pagarán, por lo menos, con un 25% de recargo sobre el salario establecido para igual trabajo en horas diurnas.”
- **Remuneración de la jornada extraordinaria.** (*Artículo 169 del Código de Trabajo*). “Todo trabajo verificado en exceso de la jornada ordinaria, será remunerado con un recargo consistente en el ciento por ciento del salario básico por hora, hasta el límite legal.”
- **Vacaciones remuneradas.** (*Artículo 177 del Código de Trabajo*). “Después de un año de trabajo continuo en la misma empresa o establecimiento o bajo la dependencia de un mismo patrono, los trabajadores tendrán derecho a un período de vacaciones cuya duración será de quince días, los cuales serán remunerados con una prestación equivalente al salario ordinario correspondiente a dicho lapso más un 30% del mismo.”
- **Obligación de pago del aguinaldo.** (*Artículo 196 del Código de Trabajo*). “Todo patrono está obligado a dar a sus trabajadores, en concepto de aguinaldo, una prima por cada año de trabajo.”
- **Licencia por enfermedad o accidente común.** (*Artículo 307 del Código de Trabajo*). “En los casos en que se suspende el contrato individual por enfermedad o accidente común del trabajador, el patrono está obligado a pagarle, mientras dure la enfermedad y hasta el restablecimiento de aquél, una cantidad equivalente al setenta y cinco por ciento de su salario básico, conforme a las categorías.”
- **Licencia por maternidad.** (*Artículo 309 del Código de Trabajo*). “El patrono está obligado a dar a la trabajadora embarazada, en concepto de descanso por maternidad, doce semanas de licencia,

seis de las cuales se tomarán obligatoriamente después del parto; y además, a pagarle anticipadamente una prestación equivalente al setenta y cinco por ciento del salario básico durante dicha licencia.”

- **Infracciones por parte de los empleadores.** (*Artículo 79, Ordinal II y III de la Ley General de Prevención de Riesgos en los lugares de Trabajo*). “La inexistencia de un Comité de Seguridad y Salud Ocupacional, en los cargos exigidos en la presente ley”, “El incumplimiento de la obligación de formular y ejecutar el respectivo Programa de Gestión de Prevención de Riesgos Ocupacionales de la empresa.”

Esta serie de transgresiones es importante mencionarlas por afectar los derechos de los empleados y la parte monetaria que deben recibir según las obligaciones que tienen los patronos, de los anteriores planteamientos se deduce en las infracciones realizadas al incumplimiento que los empleadores transgreden sobre los empleados.

### **3.4 Conclusiones**

Existe una diversidad de herramientas económicas que los Estados pueden implementar, sin embargo, El Salvador adopta principalmente la política fiscal como instrumento para el crecimiento económico. Actualmente muchos países utilizan estímulos tributarios para impulsar los objetivos de política económica, incentivando la inversión como motor del PIB, impulsando la creación de nuevas fuentes de empleo para jóvenes o personas retornadas del exterior (principalmente Estados Unidos). La forma tradicional que algunos estados han implementado es la exoneración en el pago de algunos impuestos para favorecer ciertas actividades específicas.

El Salvador tiene una serie de leyes con diferentes requisitos que permiten a las empresas librarse del pago de impuestos, como la Ley de Servicios Internacionales que concede exención del pago del ISR, DAI, IVA e Impuestos Municipales para los servicios brindados al exterior.

Los *Call Center* se han visto beneficiados con la LSI, lo cual ha sido corroborado con los flujos de inversión extranjera y por otro lado haber obtenido exoneración a través del MINEC, sumado a la cantidad de

empresas y trabajadores que en los últimos años ha tenido un importante crecimiento y apoyo del Estado a través de asistencia técnica, al ser exentos del pago de impuestos.

A partir de los hallazgos encontrados los incentivos fiscales son importantes por el porcentaje de población que mantienen ocupada, cumpliendo uno de los objetivos trazados que es la creación de empleos, sin embargo, la tasa impositiva incrementa indirectamente las exenciones de impuestos, aumentando la desigualdad.

La IED en *Call Center* muestra una tendencia similar de la inversión externa para la economía salvadoreña (Inclinación, fluctuación o arrastre de la actividad económica agregada), existiendo una relación entre las dos variables, siendo los incentivos en dicha actividad insuficientes para realizar cambios significativos; por otro lado, ha tenido influencia en la contratación de personal marcando un quiebre significativo con la aplicación de la ley en mención.

Las empresas requieren diversos incentivos para colocarse en un determinado país, según el rubro al que se dediquen, para el caso en estudio las personas con dominio del idioma inglés tienen un valor significativo para los empresarios, los salarios (hacen reducir sus costos de producción), conexión a internet estable y acceso a energía eléctrica. Por otro lado, la dolarización de la economía facilita la entrada y salida en las ganancias.

Los incentivos fiscales son una herramienta que puede mejorar o perjudicar las finanzas sino se utilizan adecuadamente. En El Salvador el monto dejado de percibir tiene un peso considerable y de contar con estos fondos el gobierno podría mejorar la calidad de los servicios que brinda; lo cual vuelve importante hacer consideraciones técnicas y políticas de las implicaciones nacionales, porque el Estado y la población terminan cargando con las decisiones que han sido abordadas y han tenido aprobación en el parlamento de velar por el control y la defensa de los derechos estipulados en la normativa salvadoreña.

Es importante tomar en cuenta la importancia de la capacitación de calidad como combinación estado-empresas con un porcentaje que puede ser aportado por el interesado en las mejoras empresariales y poblacionales.

### **3.5 Recomendaciones**

Los diez apartados detallados anteriormente brindan un importante panorama en la evaluación del accionar de las empresas que se han amparado a la LSI, a la vista de los resultados es importante tener un mayor control sobre el actuar de dichas firmas y fortalecer la legislación con herramientas sobre instituciones que velan porque el funcionamiento este apegado sobre la normativa vigente. Por otro lado, debe haber un esfuerzo por reinvertir más recursos, siendo necesarios para cubrir otras áreas que son importantes dentro del crecimiento económico, caso contrario el Estado se queda sin recursos para invertir y los dueños de las ganancias retornan los beneficios a los países de origen.

También es necesario hacer consideraciones técnicas de las implicaciones nacionales y no solo políticas; en este punto es importante que la SIGET tenga un mayor control estadístico de las llamadas, con ello se tendría un acercamiento de una posible tributación por llamada a las empresas y no solo por los reportes de ventas; por otro lado la DGA debe tener una mayor vigilancia para verificar lo declarado utilizando el sub régimen 040, habilitado para empresas de *Call Center* exoneradas en el pago de impuestos de importación y en general el MH debe poner atención sobre las empresas con exención de tributos, mejorando los sistemas y procedimientos del pago de impuestos a nivel nacional.

El Estado debe considerar la creación de empresas públicas como elemento subsidiario de los salarios, implementando las ganancias en áreas que estimulen el desarrollo económico encaminadas en la reducción de la pobreza y el bienestar de la población; es importante mencionar que la eficiencia y eficacia de las instituciones no está enfocada solo en reducir los costos de producción y hacer la mayor cantidad de tareas, sino brindar un servicio de calidad tomando en cuenta todos los elementos que inciden e influyen en el funcionamiento de *Call Center*.

Un punto importante para evaluar los incentivos es analizarlos y aprobarlos por períodos, para ello debería crearse un departamento especial a cargo de la entidad delegada en la política fiscal, que actualmente se encuentra atribuida al MH que se encargue del seguimiento y verificación del cumplimiento de los objetivos trazados en las diferentes políticas diseñadas por el Estado.

Dentro de cada ley se debe detallar una obligación para que las empresas reinviertan parte de las utilidades localmente, en diferentes áreas de la economía, trabajando en conjunto con el Ministerio de Educación sobre los programas de estudio y el tipo de profesionales que se debe preparar para el funcionamiento de dicho proyecto. Además, se debe tomar un porcentaje aceptable en lo que el Estado subvenciona a las empresas, por ejemplo, un 7.0% del IVA y un 15% del ISR, haciendo énfasis en la parte fiscalizadora, con mecanismos de control del Ministerio de Trabajo supervisando la calidad de los trabajos generados en cumplimiento de la legislación salvadoreña; los entes gubernamentales involucrados deben analizar constantemente el actuar sin que se convierta en un acoso empresarial e incluir sanciones que permitan reflexionar a las partes involucradas.

Por otro lado, es importante crear legislación complementaria para la defensa de los derechos laborales, coordinada con los beneficios tributarios que son otorgados a las empresas, brindando herramientas a las instituciones encargadas

Aspectos como la pobreza, el acceso a la canasta alimentaria y remuneración salarial, tiene muchos aspectos que trascienden de los aspectos monetarios, el progreso y desarrollo humano incluye elementos relacionados con la calidad de vida, felicidad y satisfacción.

Respecto de los salarios reales, el propósito principal debe ser el acceso a la canasta básica con una concepción diferente, incluyendo otras dimensiones y las percepciones entre ricos y pobres, con un Estado garante de los derechos y obligaciones de sus habitantes.

Además debe considerarse la opción de crear empresas públicas dedicadas al rubro de *Call Center*, con ello el Estado podría incrementar los ingresos para destinarlos a la inversión pública, generando un aporte significativo en el crecimiento económico, incrementando la capacitación a los trabajadores y tener otro tipo de incentivos diferentes a los monetarios como por ejemplo el psicológico, aspecto importante y determinante en la salud de las personas que puedan sufrir algún trastorno o dificultad por la presión a que se somete al personal con la cantidad de llamadas que deben atender.



## **BIBLIOGRAFÍA**

Administración financiera II (2008). Jesús Dacio Villarreal Samaniego.

Aguilar, J. V. (S.f.). El Salvador: La apertura comercial y la integración centroamericana. San Salvador: FUNDE.

Aparicio, J. A., Bautista, G., Coria, R., Cruz, M., & Tejada, G. (2013). Estudio y aplicación de los estímulos fiscales en México. México D.F.

Arriaga, E. (s.f.). Finanzas públicas en México.

Asamblea Legislativa de El Salvador (1998). Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, Decreto Legislativo 405.

Asamblea Legislativa de El Salvador (2005). Ley de Turismo, Decreto Legislativo 899,

Asamblea Legislativa de El Salvador (2007). Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de Energías Renovables en la Generación de Energía Eléctrica, Decreto Legislativo 462.

Asamblea Legislativa de El Salvador (2007). Ley de Servicios Internacionales, Decreto Legislativo 431, Tomo 377.

Asamblea Legislativa de El Salvador (2011). Ley de Fomento a la Producción, Decreto Legislativo 598.

Asamblea Legislativa de El Salvador (2011). Ley de Reintegro de los Derechos Arancelarios de Importación, Decreto Legislativo 600, 2011.

Asamblea Legislativa de El Salvador (2011). Ley del CIEX, Decreto Legislativo 599, Tomo 390, 2011.

Asamblea Legislativa de El Salvador. (31 de 01 de 2011). Diario oficial. Recuperado el 07 de 11 de 2018, de [https://www.centrex.gob.sv/scx\\_html/Creacion%20CIEX%20EL%20SALVADOR.pdf](https://www.centrex.gob.sv/scx_html/Creacion%20CIEX%20EL%20SALVADOR.pdf)

Asamblea Legislativa de El Salvador. (31 de 01 de 2011). Recuperado el 07 de 11 de 2018, de [https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117\\_073007368\\_archivo\\_documento\\_legislativo.pdf](https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073007368_archivo_documento_legislativo.pdf)

Banco Central de Reserva. (2015). Informe de Auditoria al Fideicomiso especial para la creación de empleos en Sectores Productivos (FECEPE). San Salvador: BCR.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015). La eficacia de los incentivos fiscales. El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana

Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). La eficacia de los incentivos fiscales.

Banco Mundial. (2012). El Gasto Tributario en Colombia una propuesta de evaluación integral y sistemática de este instrumento de política pública. Bogotá, Colombia.

Centro Interamericano de Administración Tributaria. (2018): Diseño y evaluación de incentivos tributarios en países en desarrollo, Naciones Unidas y CIAT.

Centro Interamericano de Administración Tributaria. (s.f.). Incentivos fiscales y energías renovables. Recuperado el 13 de febrero de [https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista\\_34/Espanol/1-incentivos\\_fiscales\\_cruells\\_ferre.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_34/Espanol/1-incentivos_fiscales_cruells_ferre.pdf)

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2011) “Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios “Recuperado el 10 de 07 de 2019 de <http://www.ciat.org/index.php/es/productos-y-servicios/publicaciones/manuales/1704-133-manual-de-buenas-practicas-en-la-medicion-de-los-gastos-tributarios.html>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2000): La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe., Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2006): Retos de la política fiscal en Centroamérica

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe.

Consultoría para cuantificar la eficiencia de los incentivos fiscales de El Salvador (2017). Asesores y Consultores Internacionales, S.A. de C.V. Recuperado de <http://www7.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DPEF-IF-2018-10077.pdf>

Dirección General de Impuestos Internos. (2012). Estimación de la evasión del IVA en El Salvador. San Salvador: Unidad de estudios tributarios.

Fondo Monetario Internacional. (2015), Opciones para el uso eficaz y eficiente de los incentivos fiscales a la inversión en países de ingreso bajo.

Funcasta, L. (2016). Burnout y factores de riesgo psicosocial en *call center*, 2016. Universidad de la República de Uruguay.

Fundación Nacional para el Desarrollo. (2018): Evaluación de la situación económica y fiscal 2018.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. (2011). Competitividad para el desarrollo.

Gaiger, S, Rezende, F, Afonso, J. y Ferreira, J, (2013). Equidad Fiscal: Efectos Distributivos de la Tributación y los Gastos Sociales en Brasil. Recuperado el 07 de 11 de 2018: [https://ipcig.org/pub/esp/OP221SP\\_Equidad\\_Fiscal\\_Efectos\\_Distributivos\\_de\\_la\\_Tributacion\\_y\\_los\\_Gastos\\_Sociales\\_en\\_Brasil.pdf](https://ipcig.org/pub/esp/OP221SP_Equidad_Fiscal_Efectos_Distributivos_de_la_Tributacion_y_los_Gastos_Sociales_en_Brasil.pdf)

Iniciativa Social para la Democracia. (2017). Estudio y propuestas de reformas a los regímenes de incentivos fiscales y regímenes de zonas francas industriales y de comercialización y ley de servicios internacionales. San Salvador.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2016). La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica.

Jorrat, Michel (2009) Análisis del gasto tributario y propuestas de incentivos fiscales a la inversión y al empleo en Ecuador.

Menéndez, A., (2010). “Derecho financiero y tributario”, 11ª. Edición, España,

Moreno, R., Tolentino, J. A., Ordóñez, M. A., & de Vylder, S. (2000). El impacto de los Programas de Ajuste en la niñez salvadoreña.

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

Policía Nacional Civil (2019). Estadísticas sobre violencia y asesinatos en El Salvador.

PROESA. (2018). Guía del Inversionista salvadoreño. PROESA. San Salvador: Guía del Inversionista salvadoreño.

PROESA. (2018). Incentivos a la IED en El Salvador. PROESA. San Salvador: Incentivos a la IED en El Salvador.

Rosales, Osvaldo, s.f., Debate sobre el ajuste estructural en América Latina.

Sala-i-Martin, X. (2017). Reporte Global de Competitividad 2017-2018. World Economic Forum. Geneva: Reporte Global de Competitividad 2017-2018.

Salazar Xirinachs, José Manuel (1991). El papel del estado y del mercado en el desarrollo económico

Salvador Osvaldo Brand (2006). Diccionario de Economía.

Samuelson, P. (2006). Economía. McGraw-Hill.

Samuelson, P. S. (1998). Macroeconomía. McGraw-Hill.

Secretaría técnica de la presidencia, (2017): Fitch Ratings mejora la calificación de riesgo de El Salvador. Recuperado de: <http://www.secretariatecnica.gob.sv/fitch-ratings-mejora-la-calificacion-de-riesgo-de-el-salvador/>

Toussaint, E. (2005). Deuda Externa Banco Mundial y FMI 50 preguntas/50 respuestas. Comité pour l'Anulation de la Dette du Tiers-Monde (CADTM). Paris: Deuda Externa Banco Mundial y FMI 50 preguntas/50 respuestas.

UNCTAD. (2017). Informe sobre las Inversiones en el mundo. Ginebra, Suiza.

Villaroel, G. (14 de diciembre de 2018). Funde: riesgo de impago si no hay acuerdos políticos. Diario El Mundo.

Villela, L., Lemgruber, A., & Jorratt, M. (s.f.). Gastos tributarios: La reforma pendiente. Obtenido de [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/lviz\\_villela\\_gtlareformapendiente.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/lviz_villela_gtlareformapendiente.pdf)

Weinberg, S. y Ruthrauf, J. (1998): Estrategias y proyectos del Banco Mundial y del Fondo Interamericano de Desarrollo en El Salvador, FUNDE y red SAPRIN.

Zordunok, R. (s.f.). Free News. Recuperado el 20 de 09 de 2018, de [http://free-news.org/NOM\\_tercermundo\\_03.htm](http://free-news.org/NOM_tercermundo_03.htm)

# ANEXOS

**Anexo 1****Remuneraciones gravadas pagaderas mensualmente, Decreto N° 95**

	<b>Desde</b>	<b>Hasta</b>	<b>% a aplicar</b>	<b>Sobre el exceso de</b>	<b>Más cuota fija</b>
<b>I Tramo</b>	\$0.01	\$472.00	Sin retención		
<b>II Tramo</b>	\$472.01	\$895.24	10%	\$472.00	\$17.67
<b>III Tramo</b>	\$895.25	\$2,038.10	20%	\$895.24	\$60.00
<b>IV Tramo</b>	\$2,038.11	En adelante	30%	\$ 2,038.10	\$ 288.57

Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

**Ranking de El Salvador respecto a países del mundo en categorías de competitividad**

<b>Pilar</b>	<b>2017</b>	<b>2016</b>	<b>2015</b>
<b>Instituciones</b>	132	117	99
<b>Infraestructura</b>	69	60	57
<b>Macroeconomía</b>	97	100	100
<b>Atención médica y educación primaria</b>	96	94	80
<b>Educación superior</b>	103	105	94
<b>Mercado de bienes</b>	102	86	55
<b>Mercado laboral</b>	122	124	125
<b>Mercado financiero</b>	45	89	86
<b>Preparación tecnológica</b>	93	81	93
<b>Tamaño del mercado</b>	94	93	90

Fuente: Elaboración propia en base al Reporte Global de Competitividad.



**Aspectos técnicos de PROESA y los beneficios a empresas de *Call Center***

Resumen de lo que representa el sector servicios en El Salvador
Ley de Servicios Internacionales
Guía de la representación del sector servicios
Base de datos de contadores y abogados
Base de datos de proveedores de infraestructura
Base de datos de empresas de bienes raíces
Base de datos de reclutadoras
Listado de eventos promocionales que se han identificado pueden tener potencial en el exterior

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Gerente de Inversión de PROESA.

**Listado de empresas de *Call Center* amparadas a la Ley de Servicios Internacionales**

No.	Empresas
1	ATENTO EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
2	BLACKHAWK SUPPORT SERVICE E.S. LTDA. DE C.V.
3	BPC, S.A. DE C.V.
4	CENTERCOM GLOBAL, S.A. DE C.V.
5	COGNIZANT El Salvador, S.A. de C.V.
6	COMP. SALVADOREÑA DE TELESERVICIOS, S.A. DE C.V.
7	CONVERGYS GLOBAL SERVICES E.S. , S.A. DE C.V.
8	EMAYA, S.A. de C.V.
9	FOCUS EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
10	FUSION BPO SERVICES, S.A. DE C.V.
11	GETCOM INTERNACIONAL, S.A. DE C.V.
12	HASBELL, S.A. DE C.V.
13	INFO CENTROAMERICA, S.A. DE C.V.
14	ONE LINK, S.A. DE C.V.
15	OUTSOURCING SERVICES INTERNACIONAL, S.A. DE C.V.
16	RIA CENTROAMERICANA, S.A. DE C.V.
17	SKYCOM LATINOAMERICA, S.A. DE C.V.
18	SOLUCIONES PARAISO, S.A. DE C.V.
19	SYKES EL SALVADOR, LTD.
20	TECH AMERICAS, S.A. DE C.V.
21	TELECOMUNICACIONES DE AMÉRICA, S.A. DE C.V.
22	THE OFFICE GURUS, LTDA. DE C.V.
23	TRANSACTEL EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
24	UBIQUITY GLOBAL SERVICE EL SALVADOR, S.A. DE C.V.
25	WITHOUT BORDERS, S.A. DE C.V.

Fuente: Elaboración propia con datos del MINEC.

**Anexo 5**

**Empleados de Call Center y empleados de la economía en general, periodo 2000-2017**

<b>Año</b>	<b>Trabajadores de Call center</b>	<b>Trabajadores economía en general</b>
<b>2000</b>	151	571346
<b>2001</b>	243	581249
<b>2002</b>	299	576562
<b>2003</b>	270	585384
<b>2004</b>	288	599619
<b>2005</b>	298	620673
<b>2006</b>	351	650968
<b>2007</b>	660	684607
<b>2008</b>	691	704715
<b>2009</b>	751	681450
<b>2010</b>	992	695749
<b>2011</b>	1318	718719
<b>2012</b>	1950	733938
<b>2013</b>	2150	772610
<b>2014</b>	2086	789999
<b>2015</b>	2480	800485
<b>2016</b>	2136	816145
<b>2017</b>	4035	822466
<b>Total</b>	<b>21149</b>	<b>12406684</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ISSS.

**Anexo 6**

**Actividades con empresas amparadas a la Ley de Servicios Internacionales**

<b>Actividades Diversificadas</b>	<b>Empresas</b>	<b>Empleo</b>	<b>Inversión</b>
Call Center	25	23,193	\$ 56,979,380.52
Reparación y mantenimiento de Aeronaves	4	2,878	\$ 60,402,003.00
Operaciones Internacionales de Logísticas	17	554	\$ 5,189,797.85
<b>Empleo e Inversión total LSI</b>	<b>Empresas</b>	<b>Empleo</b>	<b>Inversión</b>
	57	27,587	\$ 123,895,530.02

Fuente: Elaboración propia con datos del MINEC

**Anexo 7**

**IED mundial resumido por bloques económicos miles de millones de dólares 2008-2017  
(US\$ millones)**

<b>Agrupación por regiones</b>	<b>2008-2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Total mundial</b>	\$1,436	\$1,425	\$1,339	\$1,921	\$1,868	\$1,430
<b>Economías desarrolladas</b>	\$762	\$693	\$597	\$1,141	\$1,133	\$712
<b>Unión Europea</b>	\$397	\$345	\$260	\$516	\$524	\$304
<b>Estados Unidos</b>	\$215	\$201	\$202	\$466	\$457	\$275
<b>Economías en transición</b>	\$78	\$84	\$57	\$36	\$64	\$47
<b>Economías en desarrollo</b>	\$597	\$649	\$685	\$744	\$670	\$671
<b>América Latina y el Caribe</b>	\$166	\$194	\$203	\$187	\$168	\$162
<b>África</b>	\$52	\$51	\$52	\$57	\$53	\$42
<b>Países en desarrollo de Asia</b>	\$386	\$415	\$460	\$516	\$475	\$476

Fuente: Elaboración propia con datos del informe económico mundial de CEPAL 2018

**Anexo 8**

**IED por actividad económica en el salvador 2012-2017 (US\$ millones)**

<b>Descripción</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Elaboración de productos alimenticios	\$316	\$320	\$313	\$377	\$413	\$438
Elaboración de bebidas	\$430	\$317	\$317	\$317	\$318	\$278
Fabricación de prendas de vestir	\$297	\$408	\$505	\$656	\$805	\$956
Fabricación de productos minerales no metálicos	\$222	\$228	\$229	\$178	\$132	\$130
Suministros de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	\$1,121	\$1,092	\$935	\$897	\$887	\$995
Comercio al por mayor	\$506	\$530	\$521	\$552	\$597	\$683
Telecomunicaciones	\$1,257	\$986	\$1,308	\$1,310	\$1,239	\$1,197
Actividades de servicios financieros	\$2,786	\$2,895	\$2,941	\$3004	\$2979	\$3,107
<b>TOTAL</b>	<b>\$6,934</b>	<b>\$6,777</b>	<b>\$7,069</b>	<b>\$7,291</b>	<b>\$7,367</b>	<b>\$7,784</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del BCR.

**Anexo 9**

**IED por país de procedencia hacia El Salvador millones de dólares 2000-2017**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Promedio del período
<b>Estados Unidos</b>	662.6	831.95	951.6	1003.9	1037.7	1199.45	1366.1	1626.7	1935	2224.45	2358.1	2345.2	2443.75	2347.25	2375.15	4966.21	5175.19	5043.895	2346.717
<b>Taiwán</b>	16.25	36.05	41.85	50.55	57.2	58.05	58.45	57.25	58.65	47.9	28.65	14.05	8.8	12.05	13.85	37.19	37.39	37.575	39.515
<b>México</b>	66.7	68.6	72.75	82.3	349.7	660.65	651.4	686.75	720.7	771.65	754.75	801.2	899.45	1003.05	990.15	2030.25	1907.67	1735.235	838.4091
<b>Chile</b>	90.05	44.45	0	0.2	0.45	0.6	22.4	12.8	0.7	1.4	2.4	2.5	2.2	1.5	2.2	1.695	0.78	0.105	10.96647
<b>Centroamérica</b>	171.35	207.95	235.4	270.7	270.5	296.5	409.2	1064.9	1500.25	2014.8	2376.45	2484.65	2249.05	2202.45	2375.7	745.06	819.465	1042.38	1219.809
<b>Honduras</b>	5.6	8.05	9.3	14.6	20.65	21.35	21.8	21.9	22.25	18.1	11	11.2	33.15	56.2	58.9	92.73	119.025	276.325	48.36059
<b>Nicaragua</b>	21.35	23.6	28.95	26.45	20.2	20.85	24.55	31.65	40.5	16.1	-13.25	-14.35	-14.55	-15.3	-10.5	-14.48	-17.035	-8.21	8.619118
<b>Guatemala</b>	20.65	30.75	36.3	58.45	59.3	65.7	84.8	95.3	99.5	143.7	220.85	215.25	203.45	207.6	213.55	521.825	566.315	663.305	206.2703
<b>Costa Rica</b>	47.55	61.95	66.75	69.4	68.75	65.1	68.75	87.15	110.4	89.95	11.3	57.2	51.95	76.35	81.35	144.98	151.165	110.965	83.58882
<b>Panamá</b>	76.2	83.6	94.1	101.8	101.6	123.5	209.3	828.9	1227.6	1746.95	2146.55	2215.35	1975.05	1877.6	2032.4	4181.15	4459	4889.075	1668.805
<b>Unión Europea</b>	324.4	382.45	459.6	484.3	399	315.15	343.6	372.6	396.25	468.5	478.75	472.95	494.9	674.05	661.8	2113.84	2263.255	2428.385	796.1047
<b>España</b>	68.4	102.35	154.5	160.2	177.25	195.1	195.25	200.35	205.7	245.8	241	233.1	235	421.15	475.65	1543.235	1705.525	1717.98	486.9141
<b>Italia</b>	0	0	13.3	26.6	26.6	26.6	50.3	74	89.95	109.5	123.3	134.15	161.95	152.7	69.85	94.975	97.555	83	78.49
<b>Alemania</b>	43.1	66.4	77.2	82.8	84.9	87.65	92.15	93	96.1	96.35	94.4	82.2	88.45	96	112.1	211.125	190.34	170.455	109.6894
<b>Francia</b>	212.9	213.7	214.6	214.7	110.25	5.8	5.9	5.25	4.5	16.85	20.05	23.5	9.5	4.2	4.2	8.4	8.4	80.37	68.41588
<b>Promedio</b>	130.5071	154.4179	175.4429	189.0679	198.8607	224.4321	257.425	375.6071	464.8607	572.2857	632.45	648.4393	631.5786	651.2036	675.4536	1191.296	1248.86	1305.06	

Fuente: Elaboración propia con datos del BCR

**Anexo 10**

**Impuestos recaudados y no recaudados por aduanas de El Salvador 2010-2017**

<b>Pagado</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>DAI</b>	\$1,129.5	\$400.28	\$1,621.42	\$4,549.12	\$260.9	\$1,804.4	\$10,412.09	\$23.29
<b>IVA</b>	\$177,820.38	\$6,343.57	\$86,685.8	\$12,398.08	\$5,919.41	\$11,454.7	\$22,064.81	\$1,667.59
<b>Total pagado</b>	\$178,949	\$6,743	\$88,307	\$16,947	\$6,180	\$13,259	\$32,476	\$1,690
<b>No pagado</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>DAI (20%)</b>	\$249,001	\$471,766	\$507,063	\$357,714	\$442,855	\$310,94	\$474,125	\$455,326
<b>IVA</b>	\$194,221	\$367,977	\$395,509	\$279,017	\$345,427	\$242,535	\$369,818	\$355,154
<b>Total no pagado</b>	\$443,223	\$839,74	\$902,572	\$636,731	\$788,282	\$553,478	\$843,944	\$810,481

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGA, CNR, DIGESTYC.  
 Nota: PAGADO hace referencia a impuestos de importación cancelados.

**Anexo 11**

**Presupuesto del MINSAL y MINED como porcentaje de los ingresos tributarios no percibidos, periodo 2009-2017  
(US\$ millones)**

<b>Año</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Ministerio de Salud</b>	\$393,395,385	\$ 390,651,645	\$470,783,950	\$522,606,110	\$565621,185	\$58,6312,317	\$615684,043	\$627,811,390	\$629,822,597
<b>Ministerio de Educación</b>	\$702,874,705	\$671,450,625	\$706,989,165	\$ 827,710,740	\$863,952,875	\$884,926,870	\$917,681,780	\$94,2206,294	\$94,4357,586
<b>Gasto tributario</b>	\$21,812,780	\$17,210,647	\$20,918,271	\$22,047,132	\$64,877,811	\$28,604,729	\$35,776,845	\$42,638,451	\$41,572,293
<b>%Salud</b>	5.5	4.4	4.4	4.2	11.5	4.9	5.8	6.8	6.6
<b>%Educación</b>	3.1	2.6	3.0	2.7	7.5	3.2	3.9	4.5	4.4

Fuente: Elaboración propia con datos de DGA, CNR y MH.  
Nota: Gasto tributario incluye impuestos internos y de importación.

## Anexo 12

### Ingresos dejados de percibir como porcentaje de la deuda salvadoreña, periodo 2009-2017 (US\$ millones)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Gasto tributario</b>	\$21,646,694	\$16,858,932	\$20,251,901	\$21,330,905	\$ 64,372,540	\$27,979,196	\$35,337,638	\$41,968,748	\$40,929,145
<b>% Total</b>	0.19	0.14	0.16	0.15	0.43	0.18	0.21	0.24	0.22
<b>% Finex</b>	0.33	0.25	0.28	0.26	0.80	0.31	0.40	0.45	0.42
<b>%Finin</b>	0.47	0.34	0.35	0.34	0.94	0.42	0.45	0.51	0.47

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGA, CNR Y BCR.

Nota: %Finex hace referencia al financiamiento externo y %Finin al financiamiento interno

## Anexo 13

### Impuestos tributarios y devoluciones de los ingresos no percibidos en El Salvador, periodo 2009-2017 (US\$ millones y como %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Impuestos tributarios</b>	\$260,9450,000	\$288,2800,000	\$319,3250,000	\$343,3820,000	\$374,6270,000	\$377,1520,000	\$391,7530,000	\$416,6380,000	\$440,6120,000
<b>Devoluciones</b>	\$226,630,000	\$188,960,000	\$293,350,000	\$ 251,550,000	\$197,830,000	\$217,490,000	\$200,520,000	\$71,630,000	\$82,070,000
<b>% Imp trib</b>	0.83	0.58	0.63	0.62	1.72	0.74	0.90	1.01	0.93
<b>% Devoluciones</b>	9.55	8.92	6.90	8.48	32.54	12.86	17.62	58.59	49.87

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGA, CNR y BCR.

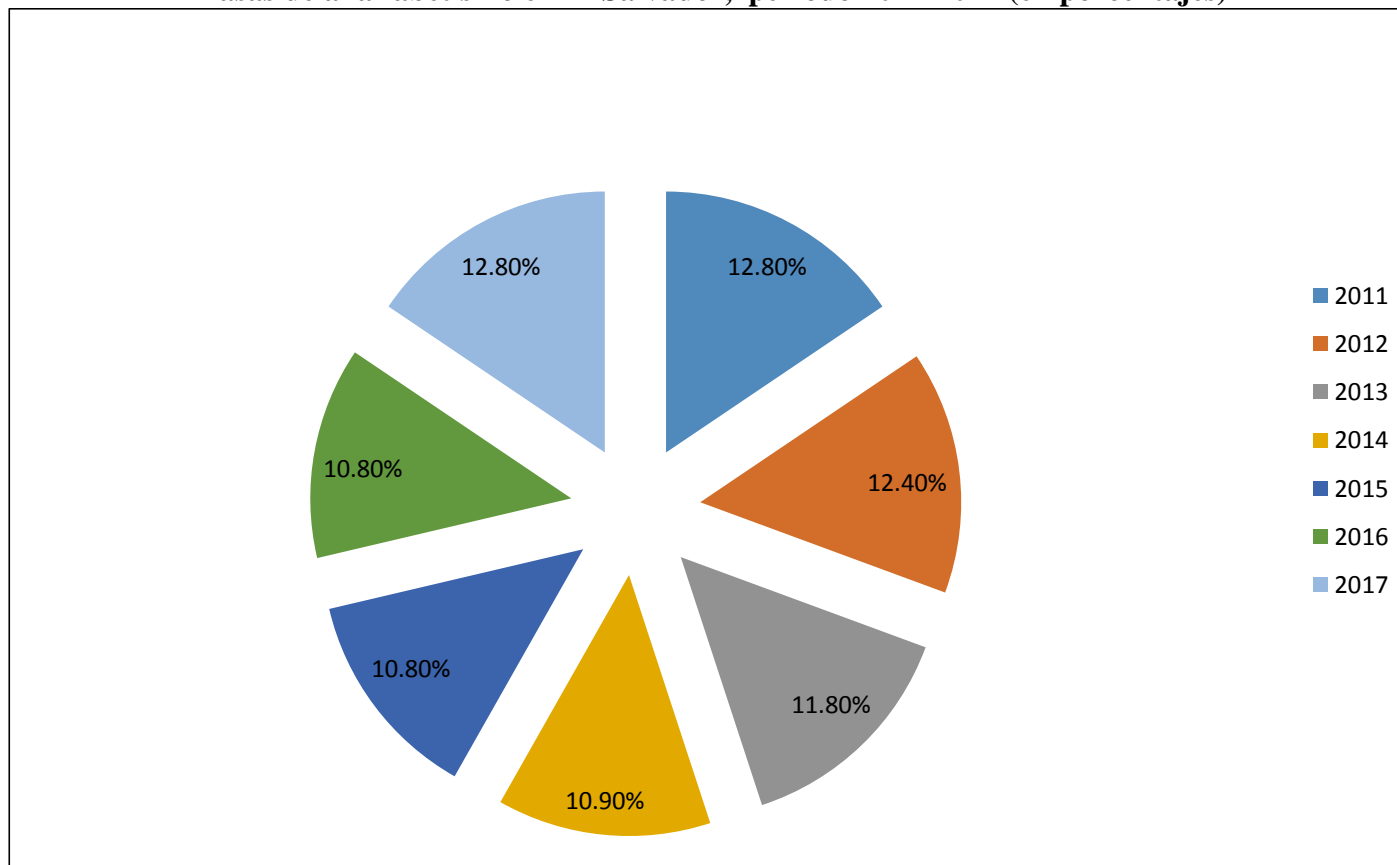


**Flujos de inversión extranjera directa centroamericana, periodo 2010-2017 (US\$ millones)**



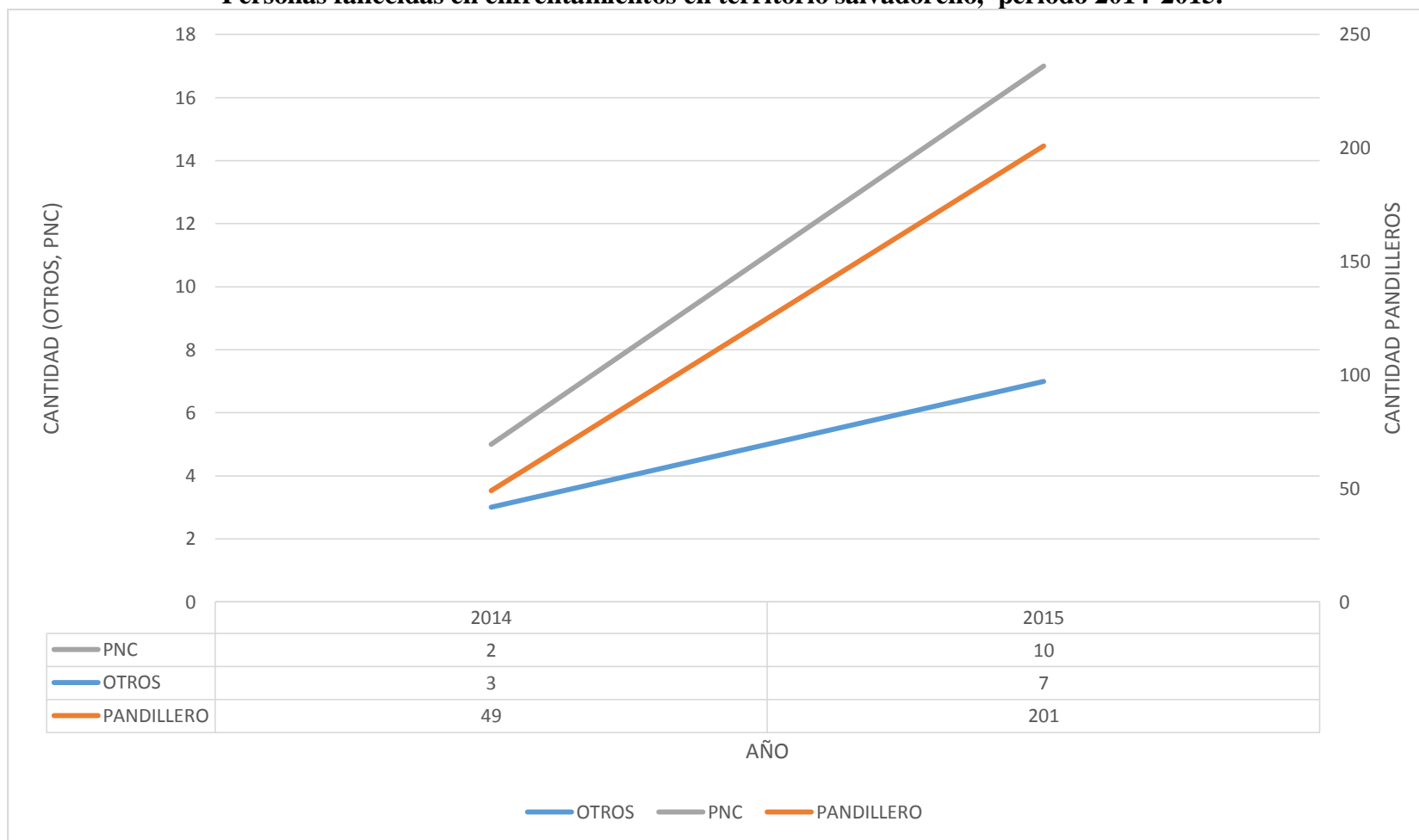
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de cada país.

Tasas de analfabetismo en El Salvador, periodo 2011-2017 (en porcentajes)



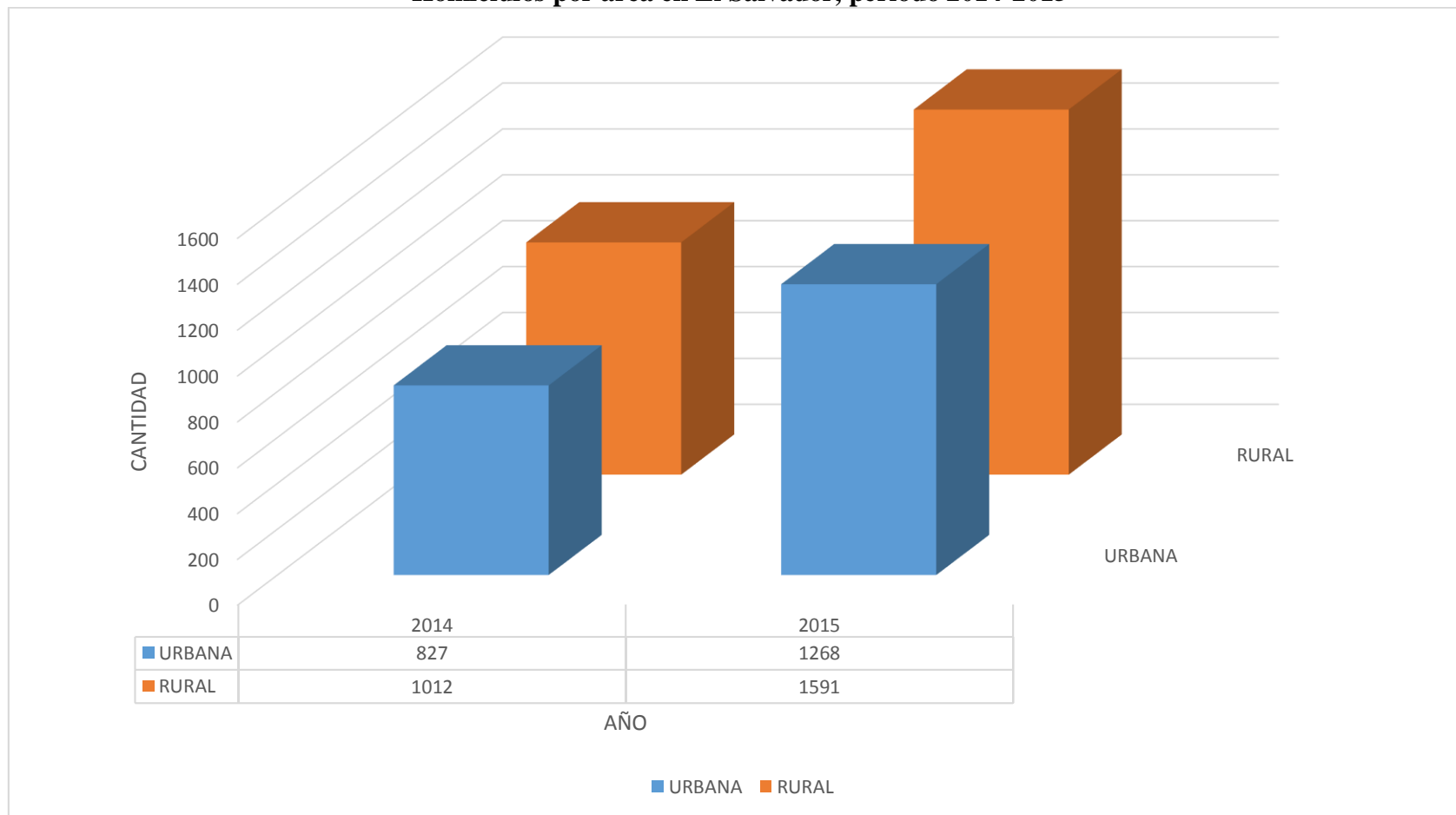
Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM.

**Personas fallecidas en enfrentamientos en territorio salvadoreño, periodo 2014-2015.**



Fuente: Elaboración propia con datos de la PNC.

Homicidios por área en El Salvador, periodo 2014-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la PNC.