

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**Facultad de Ciencias Económicas**

**Escuela de Economía**



**El Gasto Tributario en la Inversión del Sector Turismo durante el periodo  
2006 - 2011**

Trabajo de Graduación Presentado Por:

**Cruz, Jorge Luis**

**Solís Sánchez, Manuel Alexander**

**Solórzano Flamenco, Julio Vladimir**

Asesor.

**Licenciado Ricardo Balmore López**

Para optar al grado de:

**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

Agosto 2014

San Salvador,

El Salvador,

Centro América

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**AUTORIDADES UNIVERSITARIAS**

RECTOR : Ing. Mario Roberto Nieto Lovo

SECRETARIA : Dra. Ana Leticia de Amaya

DECANO DE LA FACULTAD  
DE CIENCIAS ECONOMICAS : Lic. Roger Armando Arias

SECRETARIO DE LA FACULTAD  
DE CIENCIAS ECONOMICAS : Ing. José Ciriaco G. Contreras

ASESOR : Lic. Ricardo Balmore López

TRIBUNAL : Lic. Ricardo Balmore López  
Lic. Gustavo Mendoza  
Lic. Erick Francisco Castillo

Agosto 2014

San Salvador,

El Salvador,

Centro América

## AGRADECIMIENTOS

Gracias a Dios Todopoderoso por permitirme llegar a esta etapa tan importante en mi vida; a mi mamá Ana Ruth por haberme dado la vida y por apoyarme tanto, aun cuando todo parecía perdido; gracias a mis hermanos por creer tanto en mí, sobre todo Sergio Cruz quien me dio tanto apoyo moral y económico durante mi carrera; a mis compañeros de tesis Manuel y Julio, quienes yo considero personas sumamente inteligentes; gracias a Ana Criollo, por haberme ayudado mucho en tan poco tiempo; a las demás personas que me ayudaron y que no pude mencionar, con humildad les doy muchísimas gracias.

Jorge Luis Cruz

Doy gracias a Dios por permitirme pasar a una nueva etapa en mi vida; a mis padres y hermanos por apoyarme en las buenas y en las malas; a mi catedrático de matemática y amigo en la Universidad por exhortarme a no dejar de alcanzar mis metas; a Fernando Cuellar por enseñarme a nunca rendirme y ver los problemas de vida de manera positiva a pesar de lo difícil que a veces puede parecer; y las demás personas que no mencioné más saben que los quiero por hacer la vida muy feliz. Gracias a todos.

Julio Vladimir Solórzano Flamenco

Primero agradecer a Dios Todopoderoso porque sin la voluntad de él, todo esto no hubiera sido posible. A mi familia que siempre me apoya y cree en mí, sobretodo mi adorada madre quien siempre dijo: “Aunque 10 años se tarde, pero será mi viejito licenciado”. A mi amada esposa, quien siempre insistió en que “querer es poder”, a mis compañeros de tesis que sin ellos jamás se hubiera finalizado esta investigación, a mis amigos que siempre creyeron en mis capacidades, a los catedráticos que me ayudaron a mi formación y a todas aquellas personas que marcaron mi vida universitaria, les agradezco infinitamente.

Manuel Alexander Solís Sánchez

## ÍNDICE GENERAL

RESUMEN EJECUTIVO .....	i
INTRODUCCIÓN .....	iii
CAPITULO I- MARCO TEORICO CONCEPTUAL.....	1
I-1-    Los Gastos Tributarios.....	1
I-1-1    Definición .....	1
I-1-2    Tipos de Incentivo Tributario. ....	2
I-1-3    Objetivos y/o propósitos .....	4
I-1-4    Ventajas y Desventajas. ....	6
I-1-5    Sistema Tributario de Referencia. ....	8
I-1-6    Fuentes de Información para el Cálculo de los Gastos Tributarios .	9
I-1-7    Metodologías de Estimación. ....	11
I-1-8    Rol de la Administración Tributaria.....	15
I-2-    La inversión. ....	16
I-2-1    Definición .....	16
I-2-2    Tipo de Inversión.....	17
I-2-3    Determinantes de la Inversión.....	18
I-3-    El Sector Turismo .....	19
I-3-1    Enfoque Espacial del Turismo.....	19
I-3-2    Modelo Teórico de Enfoque Espacial.....	22
I-4-    Los Gastos Tributarios, la Inversión y el Turismo. ....	25
I-4-1    Enfoque microeconómico .....	26
I-4-2    Enfoque macroeconómico.....	29
I-5-    Efectividad Empírica de los Gastos Tributarios .....	34
CAPÍTULO II - DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL .....	38
II-1-    Base Legal de los Gastos Tributarios .....	38
II-1-1    Ley de Fomento a la Industria Turística. ....	38

II-1-2	Incentivos al Turismo .....	39
II-1-3	Requisitos para los Incentivos al Turismo.....	41
II-1-4	Restricciones de la Exención al Impuesto sobre la Renta.....	41
II-2-	Características de la Exención al Impuesto sobre la Renta.....	44
II-2-1	Política Fiscal .....	44
II-2-2	Carácter Macroeconómico .....	44
II-2-3	Fomento a la Inversión y al Crecimiento Económico.....	45
II-2-4	Carácter Transitorio.....	45
II-2-5	Sector Beneficiado. ....	46
II-3-	Comportamiento del Sector Turismo y sus Incentivos.....	50
II-3-1	Los Visitantes Hacia El Salvador.....	50
II-3-2	Los Ingresos por Turismo y su Relación con el PIB.....	51
II-3-3	Inversión e Incentivo Fiscal en el Sector Turismo. ....	52
II-3-4	El Gasto Tributario del Sector Turismo 2006-2011 .....	53
II-3-5	La Inversión del Sector Turismo, 2006-2011.....	60
II-3-6	La Inversión Turística Frente al Gasto Tributario, 2006-2011 .....	61
CAPÍTULO III - IMPACTO DEL GASTO TRIBUTARIO EN LA INVERSIÓN. ...		64
II-4-	Identificación del Modelo Econométrico .....	64
II-5-	Determinación del Modelo .....	65
II-6-	Significancia Estadística del Gasto Tributario ( $\delta$ ) .....	67
II-7-	Grado de Asociación Gasto Tributario y la Inversión ( $r$ ) .....	71
II-8-	Cambio de Tendencia.....	74
CAPÍTULO IV - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		76
CONCLUSIONES.....		76
RECOMENDACIONES .....		81
BIBLIOGRAFIA.....		82
ANEXOS .....		86

## INDICE DE FIGURAS

Figura I-1. Determinantes del Gasto Tributario.....	2
Figura I-2. Objetivo del Gasto Tributario.....	5
Figura I-3. Sistema Tributario de Referencia.....	8
Figura I-4. Fuentes de Información para el Cálculo del Gasto Tributario.....	10
Figura I-5. Métodos para la estimación del Gasto Tributario.....	11
Figura I-6. Funciones para la Administración Tributaria.....	15
Figura I-7. Modelo Teórico del Enfoque Espacial.....	21
Figura I-8. Enfoque Teórico Espacial según Leiper.....	23
Figura I-9. Componentes del Turismo.....	24
Figura I-10. Enfoque microeconómico: Minimización de Costes.....	26
Figura I-11. Efectos inmediatos de los Gastos Tributarios.....	27
Figura I-12. Efecto Macroeconómico: Aumento de la Producción.....	28
Figura I-13. Efecto Macroeconómico: Aumento de la Inversión.....	30
Figura I-14. Efecto del Gasto Tributario sobre la Oferta Agregada.....	32
Figura I-15. Efectos del Gasto Tributario sobre la Demanda.....	33
Figura II-1. Dinámica del Gasto Tributario en el Sector Turismo 2006-2011 ....	59
Figura II-2. Comportamiento de la Inversión Trimestral 2006-2011.....	61
Figura II-3. Inversión Turística e Incentivo Fiscal - Renta.....	62
Figura III-1. Relación entre el Gasto Tributario y la Inversión Turística.....	73
Figura IV-1. Inversión Total y Turismo Receptivo.....	79
Figura IV-2. Modelo Teórico del Enfoque Estructural.....	89
Figura IV-3. Modelo Sistémico propuesto por Moscardo.....	91

## INDICE DE CUADROS

Cuadro I-1 Comparación de Metodología para Estimar el Gasto Tributario. ....	13
Cuadro II-1. Monto de Inversiones de Proyectos Turísticos Aprobados .....	49
Cuadro II-2. Ritmo Trimestral de Visitantes Hacia El Salvador, 2006-2011 .....	50
Cuadro II-3. Gasto por Tipo de Turista 2010 .....	52
Cuadro II-4. Rendimiento del Ingreso del Sector Turismo, 2004-2011 .....	52
Cuadro II-5. Cronología de Proyectos Turísticos Aprobados .....	53
Cuadro II-6. Dinámica del Gasto Tributario, 2006-2011 .....	54
Cuadro II-7. Rentas Exentas Anuales, 2006-2011 .....	56
Cuadro II-8. Gasto Tributario Anual, 2006-2011 .....	57
Cuadro II-9. Llegada de Turistas Marzo 2006–Diciembre 2011 .....	58
Cuadro II-10. Gasto Tributario Turístico, Marzo 2006 – Diciembre 2011 .....	59
Cuadro II-11. Inversión Trimestral del Sector Turismo, 2006-2011 .....	60
Cuadro II-12. Gasto Tributario y la Inversión, 2006-2011 .....	62
Cuadro III-1. Inversión y Gasto Tributario Trimestral, 2006-2011 .....	65
Cuadro III-2. Inversión Observada e Inversión Estimada .....	69
Cuadro III-3. Inversión y Gasto Tributario a Precios Corrientes .....	72
Cuadro III-4. Cambio de Tendencia de la Inversión Real y Estimada .....	74

## INDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Definiciones de Gasto Tributario Aceptado por los Países. ....	86
Anexo 2. Modelos de Enfoque Sistémico Aplicados al Turismo. ....	89
Anexo 3. Ritmo de Turistas Visitantes a El Salvador 2006-2011 .....	92
Anexo 4. Ingresos Generados del Turismo, 2006-2010 .....	93
Anexo 5. Oferta de Alojamiento Hotelero, 2009-2011 .....	94

## RESUMEN EJECUTIVO

El gobierno, definido como el ente socialmente aceptado para dirigir la economía nacional a través de los diferentes organismos públicos entre ellos la administración tributaria, dispone de distintos instrumentos para incentivar las actividades, sectores, empresas y agentes de la economía, y de esta manera dinamizar el crecimiento económico y desarrollo del país. Entre estos instrumentos se encuentran los incentivos monetarios, laborales y tributarios. Estos últimos, en el corto y mediano plazo se traducen en un “gasto tributario” para cualquier gobierno.

Los Incentivos Tributarios se traducen en un Gastos Tributario por la recaudación que el Fisco deja de percibir producto de la aplicación de tratamientos tributarios preferenciales con la finalidad de favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. También se le suele llamar “renuncia tributaria”, aludiendo al hecho de que por esta vía la Administración Tributaria desiste, parcial o totalmente, de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social.

En el país no existe un documento oficial disponible al público que aborde el análisis de los gastos tributarios. El presente trabajo de graduación es el primero en su categoría. Considerando que los Gastos Tributario es un tema amplio, en este trabajo se delimita a analizar un determinado tipo de Gastos Tributarios, la exención del Impuesto sobre la renta a las empresas categorizadas como Proyectos de Interés Turístico Nacional, junto a una determinada variable económica, la Inversión total, de un sector en específico, el sector turismo, durante el periodo comprendido entre el primer trimestre de 2006 y cuarto trimestre 2011; con el fin de determinar si la política pública de incentivos fiscales aplicado a este sector, genera o no un beneficio positivo para la economía.



Para conseguir lo anterior, se emplea el modelo econométrico de Mínimos Cuadrados Ordinarios para relacionar los gastos tributarios con la inversión en turismo; y se utiliza las pruebas estadísticas siguientes: Prueba tau (t) de Student, el Coeficiente de Correlación de Pearson ( $r^2$ ) y el Análisis de Cambios en la Tendencia; para su respectiva comprobación de hipótesis.

Los resultados que se obtuvieron contrasta con la teoría de los gastos tributarios el cual manifiesta que estos generan efectos multiplicativos en la dinámica de la inversión; pues el gasto tributario en estudio, es decir, la exención del Impuesto sobre la Renta a las Empresas Turísticas categorizadas como Proyectos de Interés Turístico Nacional; y la inversión en turismo realizadas por ellas durante el periodo comprendido entre 2006 -2011, estadísticamente no reflejan ninguna relación entre ellas. No obstante, este resultado es considerado preliminar y/o una aproximación a la realidad pues solo pretende sentar las bases sobre una discusión dentro de las finanzas públicas y que a la fecha no se ha considerado como importante, esta discusión es acerca de la efectividad de las diferentes formas de los incentivos tributarios como estrategia para impulsar el crecimiento de un sector, en este caso el Sector Turismo, o por otro lado reevaluar la conveniencia de continuar utilizando estos mecanismos de incentivos.

## INTRODUCCIÓN

El concepto de Gasto Tributario hace referencia a la recaudación que el Fisco deja de percibir producto de la aplicación de tratamientos tributarios preferenciales con la finalidad de favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. También se le suele llamar “renuncia tributaria”, aludiendo al hecho de que por esta vía el Ministerio de Hacienda desiste, parcial o totalmente, de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social.

La medición del gasto tributario es una tarea compleja y muchas veces postergada en economías en desarrollo, pero que reviste enorme importancia. Cabe señalar que la acción presupuestaria directa, al ser más visible, suele ser objeto de extensos debates y análisis, sobre todo con ocasión de la discusión del presupuesto público. Por el contrario, los incentivos tributarios rara vez son sometidos a evaluación, debido en parte a la falta de información respecto de quiénes son los beneficiarios y la cantidad de recursos que involucran. Los informes de gastos tributarios son un avance en esta materia, contribuyendo de manera contundente a la transparencia de las políticas económicas y sociales de los gobiernos.

El objetivo de esta investigación es analizar los gastos tributarios de El Salvador, haciendo énfasis en aquellos incentivos tributarios destinados a la inversión del sector Turismo, para determinar los efectos que éstos producen en la recaudación tributaria y la inversión privada. Para el logro de lo anterior, la metodología propuesta se contempla en base a los objetivos específicos siguientes:

- Realizar un análisis de la literatura sobre gastos tributarios, tanto en términos de su efectividad como herramienta de política pública, como de su institucionalidad.
- Identificar y medir los gastos tributarios del Impuesto sobre la Renta.

- Determinar los efectos de estos sobre la Inversión Turística durante el periodo 2001-2009

El primer objetivo se realizó, para el caso del gasto tributario, a través de la metodología ex post de los ingresos fiscales sacrificados. El segundo objetivo se logró alcanzar con la información oficial publicada por la Corporación Salvadoreña de turismo (CORSATUR) y el Ministerio de Turismo (MITUR). Y el tercer objetivo, mediante el planteamiento de un modelo econométrico de mínimos cuadrados y la realización de un análisis de correlación consistente en una serie de pruebas estadísticas como son el Coeficiente de Determinación Ajustados R<sup>2</sup>, Prueba T de Student y la Prueba de Exclusión.

La estructura del presente informe se organiza de la siguiente manera: En el capítulo uno, se muestra los fundamentos de la investigación respecto de los gastos tributarios y la inversión. En el capítulo dos, se identifican los gastos tributarios presente en la ley de Turismo de El Salvador, en base a la definición de un impuesto de referencia con enfoque legal; y se estima el costo de uno de ellos, la deducción de los Impuestos Sobre la Renta (ISR).

En el capítulo tres, se determina la relación que existe entre el Gastos Tributario del ISR y la Inversión del Sector Turismo a través del modelo econométrico basado en la Teoría de Mínimos Cuadrados. Esto último debido a que la dependencia de la variable Inversión con respecto al Gasto Tributario suele ser positiva y significativamente influyente.

Finalmente, en el capítulo cuatro, se presentan las conclusiones respecto de la efectividad e institucionalidad del Gasto Tributario del ISR y, las recomendaciones de política económica para la modificación de este y/o la creación de nuevos Gastos Tributarios.

## **CAPITULO I- MARCO TEORICO CONCEPTUAL**

Este capítulo se divide en cuatro partes. La primera parte presenta la teoría de los Gastos Tributarios que comprende la definición, clasificación, objetivos generales, ventajas y desventajas, y el sistema tributario de referencia. Así como también, la forma de cálculo, metodología para su estimación y el rol que desempeña la Administración Tributaria. La segunda y tercera parte, comprende los fundamentos básicos de la Inversión y Sector Turismo respectivamente. En la cuarta parte del capítulo se presenta la relación entre la Inversión y Gasto Tributario. Y por último, la quinta parte, desarrolla un análisis teórico sobre la efectividad de los Gastos Tributarios como medida para generar Inversión.

### **I-1- Los Gastos Tributarios.**

#### **I-1-1 Definición**

El Gasto Tributario (GT de aquí en adelante) no es un incentivo Tributario como lo propone Stanley Surrey en su libro titulado “Pathways to tax reform: the concept of tax expenditures” en 1973, o como lo promueve la literatura y practica internacional (Ver anexo 1), un incentivo tributario especial útil para alcanzar ciertos objetivos económicos y sociales de corto y largo plazo a través de la aplicación parcial o nula del régimen impositivo en determinados sectores, actividades y/o agentes económicos; de las actividades extrapresupuestarias de las instituciones descentralizadas no empresariales<sup>1</sup> y de otras actividades de política fiscal implícitas como el control de los precios y el tipo de cambio<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Son los ingresos, gastos y financiamientos excluidos del presupuesto realizado por las instituciones con una condición jurídica independiente de los ministerios y departamentos del gobierno como los Hospitales Nacionales, Instituciones de Seguridad Social y demás Instituciones Autónomas.

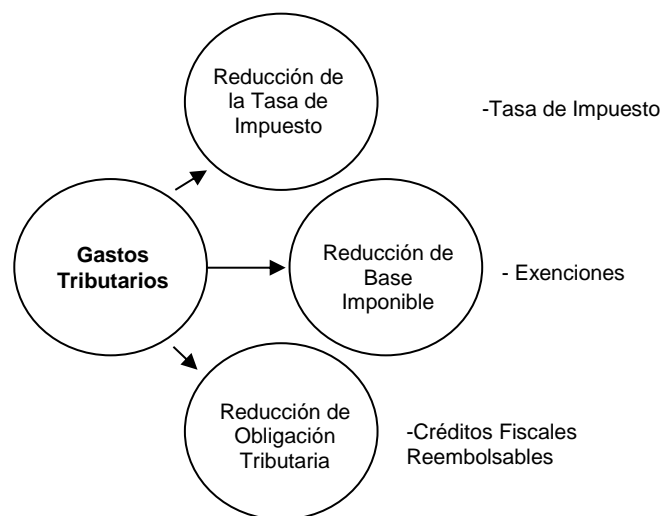
<sup>2</sup> CEPAL. “El Pacto Fiscal. Fortalezas, Debilidades, Desafíos”. Santiago de Chile: Documento preparado por la Secretaria de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1998, pág. 10.

Un GT, es la estimación/cálculo de los Ingresos Tributarios no recaudados<sup>3</sup> por el Estado como consecuencia de la aplicación de cualquier medida tributaria que implique desviaciones -generalmente negativas- en el Sistema Tributario Base y la Ley Tributaria General. En otras palabras, un GT es el costo gubernamental de aplicar un Incentivo Tributario.

### I-1-2 Tipos de Incentivo Tributario.

Según Eric Hutton<sup>4</sup>, investigador del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las desviaciones en el Sistema Tributario Base más habituales que generan un GT se resumen en la siguiente figura.

**Figura I-1.  
Determinantes del Gasto Tributario.**



**Fuente:** Elaboración propia basado en Hutton, E. Marco básico para la evaluación de los Gastos Tributarios en el Impuesto al Valor Agregado. New York. NW, Washington, D.C.: Documentos de debate del BID; Año 2010.

---

<sup>3</sup> También se le suele llamar “Renuncia Tributaria”, aludiendo al hecho de que ciertos ingresos nunca afluyen hacia el Estado o Administración Tributaria.

<sup>4</sup> Hutton, Eric. Marco básico para la evaluación de los Gastos Tributarios en el Impuesto al Valor Agregado. New York. NW, Washington, D.C.: Documentos de debate del BID, 2010, pág. 6.

La primera categoría, reducción de la tasa de impuesto, hace referencia a todos aquellos tratamientos fiscales que implican una tasa u alícuota inferior a la establecida en la normativa reglamentaria. Ejemplo: las reducciones en la tasa del IVA o Renta derivadas de los asalariados con ingresos menores o iguales a US\$503.01 sin descuentos<sup>5</sup>.

La segunda categoría, reducción de la base imponible<sup>6</sup>, hace referencia a todos aquellos ingresos y transacciones que subsisten al margen de la aplicación del impuesto, ya sea porque se las excluye de la definición del hecho gravado o porque a pesar de calificar dentro del hecho gravado, la misma ley que establece el impuesto margina estos ingresos de la base imponible.

Entre ellos están las exenciones, deducciones y no sujeciones como las indemnizaciones que en forma de capital o renta se perciben por causa de muerte, incapacidad o enfermedad, y que sean otorgados por vía judicial o por convenio privado; los intereses, premios y otras utilidades que provengan directamente de los depósitos en Instituciones financieras supervisadas por la Superintendencia del Sistema Financiero, siempre que el sujeto beneficiado con estas rentas sea persona natural domiciliada titular de los depósitos y el saldo promedio mensual sea inferior a US\$25,000; y la ganancia obtenida por una persona natural que no se dedique habitualmente a la compraventa de inmuebles en la venta de su primer casa de habitación cuyo valor de transacción no sea superior a setecientos veintitrés salarios mínimos<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Decreto Ejecutivo No. 16 dado en Casa Presidencial el 22 de diciembre de 2011, deroga el Decreto Ejecutivo No. 75 de fecha 17 de diciembre de 1972.

<sup>6</sup> La base imponible genérica del impuesto, sea que la operación se realice al contado o al crédito, es la cantidad en que se cuantifiquen monetariamente los diferentes hechos generadores del impuesto, la cual corresponderá, por regla general, al precio o remuneración pactada en las transferencias de bienes o en la prestaciones de servicios. Art. 47. Base Imponible Genérica. Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios. Decreto No.296.Publicado en el Diario Oficial No. 143. Tomo No. 316, del 31 de julio de 1992.

<sup>7</sup> Art. 4. Renta no gravada. Ley de Impuesto sobre la Renta. Decreto No. 134. Publicado en el Diario Oficial No. 242. Tomo No. 313, del 21 de diciembre de 1991.

Y por último, dentro de la tercera distinción, las reducciones de la obligación tributaria<sup>8</sup>, se encuentran los créditos fiscales reembolsables o devoluciones, es decir, la suma deducida de la cantidad total que un contribuyente le debe al Estado que es reembolsable. Ejemplo: el reembolso o devolución de renta generado por las deducciones fijas en concepto de educación y salud por un valor de \$800 respectivamente, para los contribuyentes con un ingreso hasta \$758.33<sup>9</sup> y/o el reembolso generado cuando el Crédito IVA de las compras es mayor al Débito IVA de las ventas en la declaración de Impuesto al Valor Agregado y a la Transferencia de Bienes Muebles”.

### **I-1-3 Objetivos y/o propósitos**

Desde el punto de vista de la técnica tributaria un Gasto Tributario persigue tres objetivos fundamentales<sup>10</sup>, estos se resumen en la Figura I-2.

El primero objetivo, mejorar la progresividad del Sistema, esa aquel que tiene el Estado cuando pretende reducir la tributación de los sectores de menos ingresos con el propósito de mejorar la progresividad del sistema tributario y, en definitiva, la distribución del ingreso. Como ejemplo se presentan las exenciones de IVA a los alimentos de la canasta básica de consumo o el transporte colectivo de pasajeros y, la aplicación de tasas marginales crecientes en el nivel de renta ya que ambos suelen liberar del impuesto a la mayor parte de la población con ingresos más bajos.

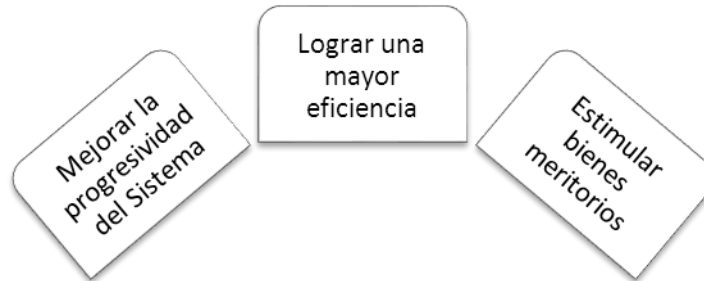
---

<sup>8</sup> La Obligación Tributaria, es el vínculo entre el acreedor y el deudor tributario, establecido por ley, que tiene por objeto el cumplimiento de la prestación tributaria (Interpretación Art. 16 Código Tributario, D. L. No. 230 de fecha 14 de diciembre de 2000, P. D. O. No. 241, T 349 de 22 de diciembre de 2000, Modificado el 06 de diciembre de 2012)

<sup>9</sup> Art. 29. Deducciones Generales: Ley de Impuesto sobre la Renta. Decreto No. 134. Publicado en el Diario Oficial No. 242. Tomo No. 313, del 21 de diciembre de 1991.

<sup>10</sup> Villela, Luiz, Lemgruber, Andrea & Jorratt, Michael Gastos Tributarios: la reforma pendiente. En INDITEC, Trimestre Fiscal No. 92 México: Publicaciones de INDITEC. 2010, págs. 72-73.

**Figura I-2.**  
**Objetivos del Gasto Tributario**



**Fuente:** Elaboración propia basado en Villela, Luiz, Lemgruber, Andrea & Jorratt, Michael. Gastos Tributarios: la reforma pendiente. En INDITEC, Trimestre Fiscal No. 92 México: Publicaciones de INDITEC, año 2010.

En el segundo caso, lograr una mayor eficiencia, lo que se busca es reducir las distorsiones propias del impuesto relacionadas principalmente con los desincentivos que provoca sobre la inversión y el ahorro. Es decir, los gastos tributarios persiguen reducir la tasa marginal efectiva de tributación, para estimular una mayor inversión en sectores específicos o bien de manera general.

Por ejemplo, las moratorias fiscales que eximen a ciertas empresas del pago del impuesto, generalmente por un período determinado; los esquemas de depreciación acelerada, que permiten llevar las inversiones a gasto en un período inferior a la vida útil económica de los activos; la reducción de las tasas impositivas sobre las utilidades devengadas, o en algunos casos sobre las utilidades reinvertidas; y los créditos tributarios a la inversión son algunos ejemplos de este tipo de incentivos.

Y por último, para estimular bienes meritorios<sup>11</sup> el Estado se decide en incentivar el consumo de aquellos bienes o servicios que no representan un consumo importante para los sectores más desposeídos y no provocan

---

<sup>11</sup> Bienes meritorios son aquellos cuyo consumo produce un efecto social mayor que el beneficio del individuo que lo consume. Ejemplo: la educación.



distorsiones sobre el ahorro o la inversión. Tal es el caso de los gastos tributarios que favorecen a la educación, la salud, la vivienda, los libros y, las actividades deportivas y culturales.

Los tres objetivos anteriores responden a ideales, o dicho de otro modo, son los propósitos que se debieran perseguir para que tenga sentido evaluar la conveniencia de establecer un gasto tributario. Sin embargo, no se debe perder de vista que muchas veces los gastos tributarios se instauran en atención a propósitos particulares como por ejemplo, responder a las presiones ejercidas por ciertos grupos corporativos, para proteger a industrias nacionales no competitivas y/o para dar señales a determinados grupos de interés, entre otros.

#### **I-1-4 Ventajas y Desventajas.**

Cualquier medida de política económica que se diseña e implemente tiene sus ventajas y desventajas, el GT no es la excepción. El Profesor Surrey, lo explica claramente cuando identifica que existen cinco desventajas de los GT al momento de implementarlos como una política pública<sup>12</sup>. Estos son:

- A. Regresividad: Los incentivos tributarios lógicamente benefician a quienes pagan impuestos. Con un impuesto a la renta, el cual es progresivo, los más pobres no están afectados y, por ende, no se benefician de los GT. No obstante, se debe matizar esta afirmación considerando que en el IVA y otros impuestos, la aplicación de franquicias puede contribuir a mejorar la progresividad del sistema tributario.
- B. Ganancias inesperadas: La mayoría de los gastos tributarios crean estímulos para que las personas hagan aquello que habrían hecho de todas formas, por lo que finalmente el estímulo se transforma en un

---

<sup>12</sup> Jorratt de Luis, Michel. Análisis del gasto tributario y propuestas de incentivos fiscales a la inversión y al empleo en Ecuador. En: Fiscalidad. Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas. Quito: SRI, 2010, pág. 18.

regalo inesperado para el beneficiario. Es decir, para incentivar a uno se asume el costo de varios.

- C. Dificultad para administrar y controlar: La Administración Tributaria no tiene experiencia en administrar y controlar programas de gasto público. Sin embargo, cuando se establece un GT se ve obligada a cumplir esta función.
- D. Distorsión de las decisiones de los mercados: En la medida en que un GT favorece a un sector específico de la economía, producirá un desvío de recursos no deseados hacia el sector favorecido.
- E. Altas tasas de impuestos: En efecto, para recaudar una cantidad determinada, se requerirán tasas más altas si es que una parte de la recaudación potencial se pierde por causa de la aplicación de gastos tributarios.

Zhicheng Li Swift, por otro lado, explica que los GT no solo tienen aspectos negativos, también los hay positivos<sup>13</sup>. Estos son:

- A. Participación: Incentivan la participación del sector privado en programas económicos y sociales donde el gobierno juega un rol principal.
- B. Toma de decisiones: Promueven la toma de decisiones privada por sobre la toma de decisiones del gobierno.
- C. Supervisión Estatal: Reducen la necesidad de supervisión estatal de los gastos directos equivalentes.

Sobre este último punto, se debe precisar que si bien la aplicación de un gasto tributario elimina la necesidad de supervisión estatal, también se vuelve necesario supervisar y controlar el correcto uso del beneficio tributario debido a los espacios para fraudes tributarios que eventualmente puedan aparecer.

---

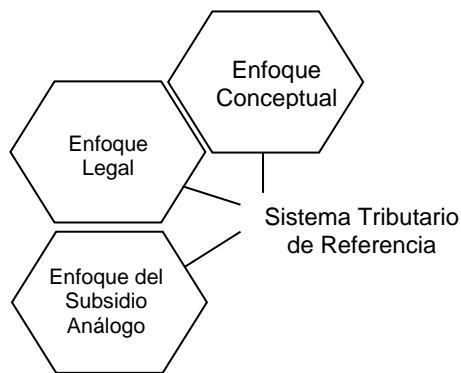
<sup>13</sup> Swift, Zhicheng Li y et al, "Tax Expenditures: General Concept, Measurement, and Overview of Country Practices". En: Fiscalidad. Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas. Quito: SRI, 2010, pág. 19.

### I-1-5 Sistema Tributario de Referencia.

La principal dificultad a la hora de definir e identificar los Gastos Tributarios dentro de una legislación particular radica en identificar una norma o impuesto de referencia con el cual contrastar las disposiciones de la legislación tributaria. En otras palabras, definir el Sistema Tributario General.

Este Sistema Tributario de referencia es un impuesto sin ningún tipo de excepciones que se aplica sobre una base amplia, como la renta o el consumo. Craig y Allan señala que son tres los enfoques generales que usan los países para definir los impuestos de referencia e identificar los GT<sup>14</sup>, estos se pueden observar en la siguiente figura:

**Figura I-3.**  
**Sistema Tributario de Referencia**



**Fuente:** Elaboración propia basada en Craig, Jon y Allan, William; "Fiscal Transparency, Tax Expenditures, and Budget Processes: An International Perspective". 2001, pág. 3.

El Enfoque Conceptual es aquel que busca vincular el sistema tributario de referencia con una "estructura tributaria normal" es decir, una estructura tributaria que no guarda relación necesariamente con las definiciones legales del impuesto como la renta de Haig - Simons, el cual define la renta personal como la suma del consumo individual más la variación de su patrimonio neto; o un IVA puro, que grava todo el consumo final sin excepciones.

---

<sup>14</sup> Craig, Jon y Allan, William; "Fiscal Transparency, Tax Expenditures, and Budget Processes: An International Perspective". 2001, pág. 3.

El Enfoque Legal es aquel que usa la legislación tributaria vigente como base, para definir el impuesto de referencia y, por ende, para identificar los GT como la Ley de Impuesto sobre la Renta, Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y la Prestación de Servicios y, la Ley de Turismo, entre otros.

La diferencia entre el Enfoque Conceptual y el Legal se puede observar a través del siguiente ejemplo. Suponga que la Ley del IVA de un determinado país define como hecho gravado las ventas de bienes muebles y las prestaciones de servicios, y exime expresamente a los servicios de salud. Bajo el Enfoque Legal, habría un GT asociado a los servicios de salud, porque están explícitamente exentos en la legislación, pero no habría uno asociado a los inmuebles, puesto que éstos no forman parte de la definición legal de la base imponible. En cambio, con el Enfoque Conceptual habría dos gastos tributarios, uno asociado a los servicios de salud y otro al uso de los inmuebles propios, pues ambos representan consumo.

Y por último, el enfoque del Subsidio Análogo, es aquel que identifica como Gasto Tributario sólo a los Incentivos Tributarios que son claramente análogos a un Subsidio Directo. En la práctica, este enfoque lleva a una identificación de GT muy similar al Enfoque Legal y, por tanto la elección de uno u otro enfoque depende de la valorización que se haga sobre lo que se quiere medir y los resultados que se quieran obtener.

#### **I-1-6 Fuentes de Información para el Cálculo de los Gastos Tributarios**

Existen muchas formas de calcular el costo de los GT puesto que estas formas pueden partir desde simples agregaciones de la información contenida en las declaraciones ante la Administración Tributaria hasta llegar a sofisticados modelos de equilibrio general. Para efectos de la investigación a continuación

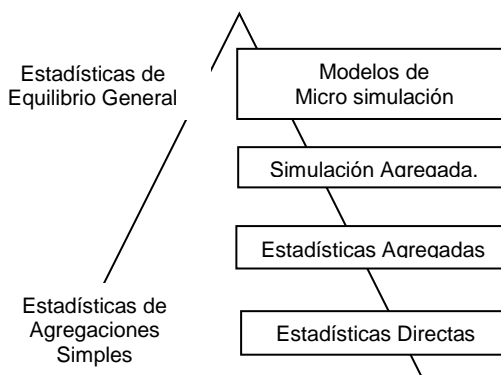
se presenta y se describe aquellas formas de cálculo más importantes, los cuales, según el CIAT<sup>15</sup> son:

- A. Estadísticas directas de ingresos, ventas y recaudación,
- B. Estimaciones con estadísticas agregadas,
- C. Las agregaciones o simulaciones agregadas que usan información tributaria administrada por organismos públicos o privados, y
- D. Los modelos de micro simulación o similares

En la primera forma, estadísticas directas, la información para estimar los GT proviene de manera específica de los formularios de declaraciones de venta e ingreso que están registradas en la base de datos de la unidad recaudadora o administración tributaria competente.

La segunda forma, la estimación con estadísticas agregadas, consiste en estimar el costo de los GT basándose en las relaciones simples cuantitativas que existen entre la información de las declaraciones de impuestos y otras fuentes como las cuentas nacionales. Este enfoque es válido, cuando el costo del GT es una proporción simple del total de transacciones.

**Figura I-4.**  
**Fuentes de Información para el cálculo del Gasto Tributario.**



**Fuente.** Elaboración propia basada en CIAT. Manual de Buenas Práctica en la medición de los Gastos Tributarios: una experiencia iberoamericana. República de Panamá, Panamá: Secretaria Ejecutiva del CIAT, 2011.

<sup>15</sup> CIAT. Manual de Buenas Práctica en la medición de los Gastos Tributarios: una experiencia iberoamericana. República de Panamá, Panamá: Secretaria Ejecutiva del CIAT, 2011, Págs. 10-11

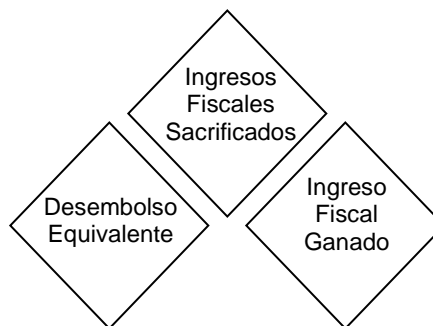
El tercer método es aquel que trabaja con estadísticas agregadas de fuentes tributarias, de cuentas nacionales y de las encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares. Generalmente requieren de información con una mayor estratificación, así como algoritmos matemáticos de mayor complejidad.

Y por último, los modelos de micro-simulación, son aquellos que estiman el costo de los gastos tributarios, a partir de los datos detallados individualmente en la información de las declaraciones de impuestos o fuentes alternativas como estados financieros de las empresas o Encuestas de Ingresos y Gastos.

### **I-1-7 Metodologías de Estimación.**

Es común oír que los Gastos Tributarios no representan ningún costo para el Estado; pero la verdad, es que ésta apreciación es totalmente errónea ya que los Gastos Tributarios, independientemente los beneficios que causen, producen un costo. Y este costo según Mann & Burke<sup>16</sup> se puede estimar utilizando cualquiera de los siguientes tres “métodos”. Estos son, el Método de los Ingresos Fiscales Sacrificados, el Método Desembolso Equivalente y, el Método del Ingreso Fiscal Ganado, que puede observarse en la figura I-5.

**Figura I-5.  
Métodos para la estimación del Gasto Tributario**



**FUENTE:** Elaboración propia basada en Mann & Burke, El gasto tributario en Guatemala. Arlington: Elaborado bajo contrato de USAID de Guatemala con Dev Tech Systems Inc, año 2002.

---

<sup>16</sup> Mann, Arthur; & Burke, Robert; El gasto tributario en Guatemala. Arlington: Elaborado bajo contrato de USAID de Guatemala con Dev Tech Systems Inc., 2002, pag. 19.

El Método del Ingreso Renunciado es aquel que mide la pérdida de ingresos que se producen después de introducir un GT. Su uso supone que no hay cambio en el comportamiento por parte de los contribuyentes. Es decir, se supone que el comportamiento de éstos últimos será el mismo antes y durante la aplicación del Gasto Tributario.

El Método del Ingreso Ganado, es aquel que intenta estimar la recaudación adicional que es posible obtener con la derogación del GT. A diferencia del método anterior, en éste, se consideran los cambios de comportamiento de los contribuyentes.

En la práctica, la aplicación del Método de Ingreso Ganado es bastante limitada, pues plantea la dificultad de disponer de estimaciones de las elasticidades de oferta y demanda de los bienes o rentas favorecidas con un tratamiento tributario preferencial. Así mismo, se debe considerar los cambios de comportamiento en relación con la evasión ya que supone que una parte del ingreso potencial derivado de la derogación de un GT terminará siendo evadido, al igual que como ocurre con una proporción de la recaudación de todos los impuestos.

Por último, el Método del Gasto Directo Equivalente es aquel que estima el subsidio o la transferencia que dejaría a los contribuyentes con un ingreso neto de impuestos similar al que obtienen con la existencia del GT.

Para comprender la diferencia entre los tres métodos expuestos, se presenta el siguiente cuadro con un caso hipotético de un tipo de Incentivo Tributario, la reducción de base imponible por un valor de \$200. Los supuestos que se adoptan son los siguientes<sup>17</sup>:

A. Existe una renta antes de impuestos de \$1,000

---

<sup>17</sup> Jorratt de Luis, Michael y Serrano Mancía, Alfredo; Fiscalidad. Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas No. 4, año 2010, págs.30-31.

- B. La renta imponible está afectada a una escala de dos tasas marginales: 20% para rentas de hasta \$800 y 30% para las rentas superiores a ese límite.
- C. El único cambio de comportamiento en caso de derogar la deducción será una reducción en el consumo afecto a IVA por un monto igual a \$5.5.
- D. Y, la tasa de IVA es 10%.

Bajo el Método del Ingreso Renunciado, el GT es el resultado de multiplicar la deducción efectiva por las tasas marginales que efectivamente gravarían a la mayor renta en caso de derogarse el incentivo, es decir,  $\$200 \times 30\% = \$60^{18}$ .

**Cuadro I-1.**  
**Comparación de Metodología para Estimar el Gasto Tributario**  
 (Cifras en dólares americanos)

No	Concepto	Con Incentivo Tributario	Sin Incentivo Tributario		
			Ingreso Renunciado	Ingreso Ganado	Gasto Directo Equivalente
1	Renta antes de impuestos	1,000.0	1,000.0	1,000.0	1,000.0
2	Deducción efectiva	200.0	0.0	0.0	0.0
3	Gasto directo equivalente	0.0	0.0	0.0	87.5
4	Renta Tributable (1-2+3)	800.0	1,000.00	1,000.0	1,087.50
5	Tasa Marginal	20%	30%	30%	30%
6	Impuesto a la Renta	160.0	220.0	220.0	245.7
7	Renta después de impuestos (1+3-6)	840.0	780.0	780.0	840.0
8	Mayor impuesto a la Renta		60.0	60.0	85.7
9	Cambio de Comportamiento		0.0	5.5	0.0
10	Gasto Tributario (8-9)		60.0	54.5	85.7

**Fuente:** Elaboración propia basado en Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas No. 4, año 2010.

Por otro lado, bajo el Método del Ingreso Ganado, el Costo de los Gastos Tributarios es de  $\$60 - \$5,5 = \$54,5$ . Es decir, es el mismo costo estimado bajo el Método de Ingreso Renunciado menos el cambio de comportamiento de los agentes económicos. Y por último, bajo el Método del Gasto Directo

<sup>18</sup>  $GT_{IR} = \text{Deducción Efectiva} \times \text{Tasa Marginal}$ .



Equivalente, una vez aplicado al monto de la deducción las tasas marginales que efectivamente gravarían a la mayor renta en caso de derogarse la concesión tributaria, e incrementar el resultado en el monto del impuesto que afectaría a una transferencia equivalente, es decir,  $\$200 \times 30\% / (1-30\%) = \$85,7^{19}$ ; el Gasto Tributario es de \$85.7.

Naturalmente surge la pregunta respecto de cuál es el mejor método para medir los GT. La respuesta es que dependerá del objetivo perseguido. Si se desea tener una estimación precisa de la mayor recaudación que es posible obtener con la eliminación de un GT en particular, se utiliza el Método del Ingreso Ganado. Si en cambio, se quiere establecer un paralelo entre el presupuesto de gastos directos y el presupuesto de gastos tributarios, lo mejor es usar el Método del Gasto Directo Equivalente.

La OECD señala que la “mejor práctica” es estimar el costo de los GT usando el Método del Ingreso Renunciado<sup>20</sup>. Dicha recomendación se fundamenta en que la aplicación de este método representa:

- A. Una aproximación más conservadora,
- B. Menos demandante de información,
- C. No incorpora el error propio de las proyecciones y,
- D. Evita el complejo proceso de modelación de cambios en el comportamiento de los contribuyentes y la actividad económica.

De hecho la mayoría de los países que preparan reportes de gastos tributarios utilizan el Método del Ingreso Renunciado. Solo en Estados Unidos es que se usa tanto el Método del Ingreso Renunciado como el del Gasto Directo Equivalente y, en Chile y Argentina que se aplica un supuesto de cambio de comportamiento, el supuesto de gasto total constante, para estimar los GT.

---

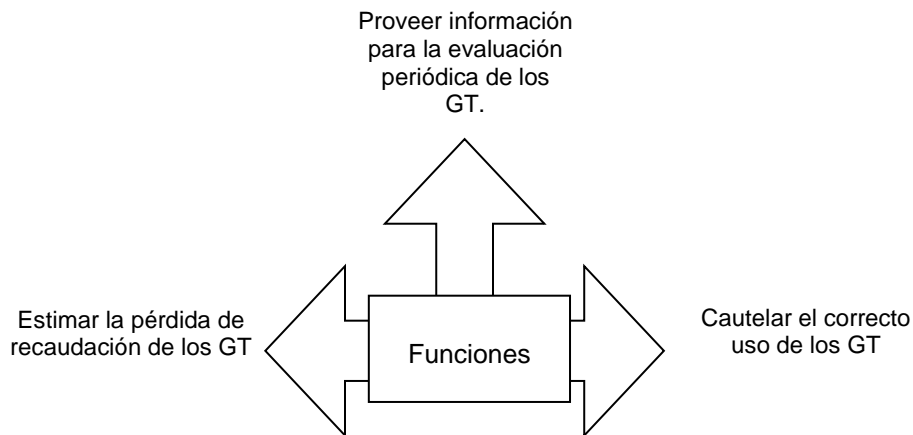
<sup>19</sup>  $GT_{GDE} = (\text{Deducción efectiva} + \text{Transferencia Equivalente}) \times \text{Tasa Marginal}$ .

<sup>20</sup> Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, “análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación”, Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales (UCPS), 2003, pág. 33.

## I-1-8 Rol de la Administración Tributaria

La evaluación de los GT no debe ser vista como una actividad ajena a la Administración Tributaria o fuera de sus competencias, por el contrario, todas las administraciones tributarias deben cumplir al menos con tres funciones respecto a los GT, estas funciones se aplican en las funciones siguientes:

**Figura I-6.**  
**Funciones de la Administración Tributaria**



**Fuente:** Elaboración propia basada en Minarik, año 2008<sup>21</sup>.

La primera función se justifica por la necesidad que existe de cuantificar y controlar los gastos tributarios; y que entre aquellas más importantes, según Jorratt <sup>22</sup> están:

- A. Medir el alcance que tienen estas disposiciones en las cuentas fiscales y la magnitud de sus efectos en la economía y la sociedad.
- B. Incrementar la transparencia de las cuentas públicas, y
- C. Mejorar la calidad de la estructura tributaria.

---

<sup>21</sup> Minarik, Joe. "Tax Expenditures in OECD Countries". OECD, Washington Center, año 2008.

<sup>22</sup> Jorratt de Luis, Michael y Serrano Mancía, Alfredo; Fiscalidad. Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas No. 4, año 2010, pág. 42-43

La segunda función, se justifica en la necesidad de fiscalizar a los contribuyentes a través de cruces de información y auditorías fiscales para que usen los gastos tributarios conforme a la ley, evitando el aprovechamiento de los espacios de evasión que normalmente se producen al establecer excepciones a la normativa tributaria<sup>23</sup>.

Y por último, la tercera función, nace de la necesidad de contar con información que facilite la evaluación periódica de los GT<sup>24</sup>, por ejemplo, el número de contribuyentes beneficiados con cada gasto tributario, indicadores sobre empleo e inversión generada y, estadísticas sobre potenciales abusos de los GT (Evasión y Elusión fiscal).

## **I-2- La inversión.**

### **I-2-1 Definición**

Se considera como una inversión el acto mediante el cual se coloca un capital en algún tipo de actividad o negocio con el propósito de conservar ese capital y obtener una ganancia<sup>25</sup>. Desde el punto de vista macroeconómico se denomina como Formación Bruta de Capital (FBK), y se divide en Formación Bruta de

---

<sup>23</sup> La elección de una u otra de las anteriores herramientas de fiscalización dependerá de las características específicas de cada gasto tributario. Por ejemplo, las deducciones o exenciones al impuesto sobre la renta persona, como las cotizaciones para fondo de pensiones, los intereses hipotecarios o el ahorro en determinados instrumentos financieros, solo se pueden controlar a través de cruces de información computacionales masivos entre los montos declarados por los contribuyentes y los montos informados por las instituciones receptoras; mientras que algunos gastos tributarios que benefician a las empresas o las exenciones del IVA solo pueden ser controlados mediante auditorías selectivas.

<sup>24</sup> Algunas administraciones tributarias confían ciegamente en la información entregada por las instituciones receptoras, olvidando que existe la posibilidad de colusión entre el contribuyente y el informante. Este comportamiento se facilita cuando las bases de datos enviadas a la administración tributaria se generan al margen de los procesos operacionales, pues en estos casos es relativamente más fácil quitar o agregar datos de forma manual.

<sup>25</sup> Gitman, L. J., & Joehnk, M.D: Fundamentos de Inversiones. Madrid: Pearson Education S.A, 2005, Pág. 13

Capital Fijo (FBKF) y las Variaciones de Existencia (VE). Es uno de los componentes del Producto Interno Bruto (PIB). Entiéndase por Variación de Existencia, la diferencia entre el valor de las materias primas, productos semielaborados, trabajos en producción y productos terminados de un periodo determinado con respecto a otro periodo. Algunos autores, suelen llamar a la variación de existencia una revalorización de los productos y procesos de producción en el tiempo.

### **I-2-2 Tipo de Inversión**

La inversión se le suele dividir en muchas categorías, por ejemplo, la inversión suele dividirse en Inversión Directa e Indirecta, en Inversión Real y Financiera y otros autores la dividen en una clasificación más específica como es la Inversión Extranjera Directa y de Portafolio. Para efectos de esta investigación, aquí la inversión solo se clasifica según el sujeto que las realiza, es decir, solo se diferencia entre Inversión Pública y Privada.

La razón de utilizar esta clasificación, es porque la presente investigación es un estudio de relación entre gastos tributarios e inversión bajo un enfoque tributario y por ende su objetivo es correlacionar dichas variables durante el periodo 2006 -2011 para el Sector Turismo.

Así que, cuando en la presente investigación se haga referencia a una inversión pública se debe entender como aquella utilización del dinero recaudado en impuestos para reinvertirlo en beneficios dirigidos a la población a través de obras, infraestructuras, servicios, desarrollo de proyectos productivos, incentivo para la creación y desarrollo de empresas, generación de empleo, y mejoramiento de la calidad de vida en general. Y como Inversión Privada, la utilización de capital privado con el objetivo de obtener un rendimiento económico<sup>26</sup>, el cual, es la maximización de las ganancias.

---

<sup>26</sup> Ibíd., Pág. 4

### **I-2-3 Determinantes de la Inversión**

Según la teoría neoclásica, la inversión depende de tres elementos: los Ingresos, los costes de capital y las expectativas.

Se dice que la inversión depende de los ingresos en cuanto se sabe que una parte de esos ingresos se consumen o se ahorran; y que dicho ahorro posteriormente se convierte en inversión. De allí surge la teoría sobre la conducta de la inversión denominada el principio del acelerador, según el cual la tasa de inversión depende principalmente de la tasa de variación de los ingresos, en concepto de nuestra economía, de la producción (PIB). Es decir, la inversión es alta cuando la producción tiende a crecer, mientras que es baja, o incluso puede registrarse una inversión negativa, cuando la producción disminuye.

Se dice que la inversión depende de los costes de capital, los cuales son los tipos de interés más ciertas medidas tributarias, cuando para realizarla se hace uso de créditos financieros por un lado y por el otro existen políticas fiscales que estimulan el desarrollo de las mismas.

Y por último se señala que la inversión depende de las expectativas en cuanto ésta representa la confianza y certidumbre de que el rendimiento de la inversión será mayor a sus costes basándose en opiniones y creencias sobre el comportamiento futuro de la economía o algunas de sus variables más relevantes.

No obstante los diferentes determinantes de la inversión, para efectos de la presente investigación solo se evalúan los ingresos y el coste de capital representado por las políticas fiscales debido a que evaluar todos los componentes iría más allá del alcance de este trabajo por problemas de disponibilidad de tiempo e información.

## **I-3- El Sector Turismo<sup>27</sup>**

### **I-3-1 Enfoque Espacial del Turismo<sup>28</sup>**

Desde el punto de vista de desarrollo económico, siempre ha habido la necesidad de explicar el surgimiento de nuevos sectores. El surgimiento del turismo, como sector económico dentro del Producto Interno Bruto, puede ser explicado desde la teoría del desarrollo económico local, entendido como un conjunto de dinámicas institucionales, económicas y sociales que persiguen el logro de proyectos comunes de bienestar, coexistencia y calidad de vida para todos los grupos sociales que se encuentran en un territorio o localidad determinada<sup>29</sup>.

El desarrollo económico local toma en cuenta distintas disciplinas y agentes económicos. Las disciplinas que incluye el desarrollo local son las del tipo endógeno de crecimiento<sup>30</sup> en donde los agentes económicos son los que participan en la producción de bienes y servicios dentro de su localidad, aprovechando los recursos naturales, humanos, tecnológicos y socioculturales. Es en ese momento en que el turismo se anexa como sector económico influyente dentro del Producto Interno Bruto.

La anexión del turismo como un sector significativo de la economía nacional data de los años sesenta del siglo XX y responde precisamente a esa idea de que el turismo puede llegar a ser uno de los impulsores de la economía de un país, pues contribuye al desarrollo económico y social de muchos lugares o regiones. Se sostiene que los efectos del turismo, en el marco de la economía

---

<sup>27</sup> De Oliveira Santos, Glauber Eduardo; Modelos teóricos aplicados al turismo, Estudios y Perspectivas en Turismo, Vol. 16, núm. 1, Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos, Argentina, año 2007, págs. 96-108.

<sup>28</sup> Pearce, Douglas. Geografía de turismo: fluxos e regiões no mercado de viagens. São Paulo, año 2003, pág. 21.

<sup>29</sup> Quintero, Santos, José Lázaro, Turismo y desarrollo local en México. El caso del municipio de Cabo Corrientes de Jalisco. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Universidad Complutense de Madrid, año 2008, págs. 66-68.

<sup>30</sup> El término endógeno hace referencia a hacer las cosas desde adentro.

regional, pueden favorecer el aspecto económico, social y de bienestar social de áreas geográficas delimitadas<sup>31</sup>, entre los cuales se mencionan:

- A. Incremento de la renta disponible por habitante.
- B. Alza del nivel cultural y profesional de la población.
- C. Expansión del sector de la construcción y de todos los interrelacionados.
- D. Industrialización básica de la economía de la región.
- E. Modificación positiva de la estructura económica y social de la zona.
- F. Trasvase a los servicios de mano de obra ocupada del sector primario o subempleado.
- G. Supresión de las corrientes migratorias hacia el exterior.
- H. Atracción de mano de obra desempleada de municipios periféricos.

El turismo en sí, es un fenómeno cuya esencia está relacionada con el concepto del espacio. Los modelos teóricos con enfoque espacial tratan de explicar este elemento del turismo. Se puede definir esa categoría de modelos como aquellos cuyos principales elementos son de carácter espacial, es decir origen y destino. Buena parte de los modelos teóricos con enfoque espacial agrupan su atención en la relación entre esas dos unidades geográficas.

Dentro de este enfoque, es frecuente el análisis de traslado de los turistas entre origen y destino. Entre esos dos elementos las rutas que pueden ser usadas por los turistas para trasladarse son de tres tipos: de acceso, de regreso y recreativa.

Las rutas de acceso y de regreso son aquellas vías sin atractivo que se utilizan sólo para el desplazamiento. Por lo general las rutas utilizadas de arribo son las mismas que para el regreso. La ruta recreativa es aquella que presenta atractivos que forman parte la experiencia del turista y contribuyen directamente

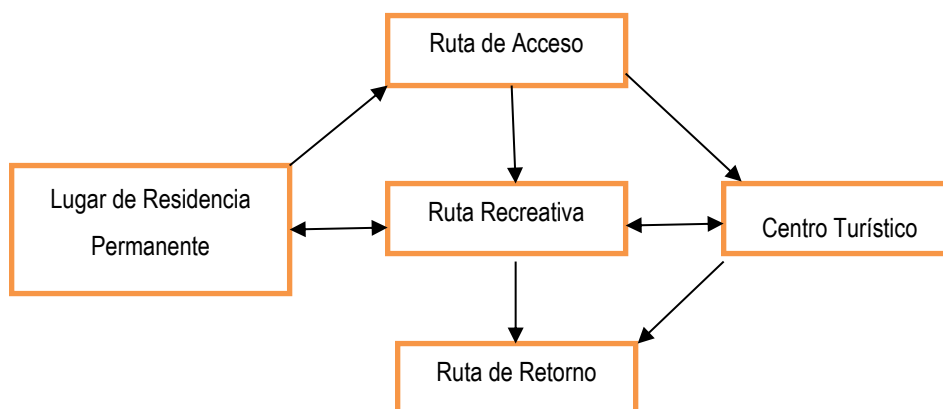
---

<sup>31</sup> Figuerola, Manuel; Teoría económica del Turismo. Madrid: Alianza Universidad Textos, año 1990, pág. 45.

a satisfacer sus necesidades recreativas. Asimismo<sup>32</sup>, el modelo propone la posibilidad de combinar las vías de acceso y de regreso con las recreativas (Figura I-7).

Un modelo complementario al anterior, presenta el argumento de los diferentes destinos posibles. En vez de diferenciarlos como primarios o secundarios, se utilizan tres criterios para su clasificación. Considera, en principio, que las localidades pueden emitir y recibir turistas al mismo tiempo y analiza la relación entre el volumen de turistas encada sentido. Luego considera la cuestión de la centralidad geográfica, jerarquizando las localidades según su papel dentro del contexto regional. Finalmente, tiene en cuenta las propiedades del lugar. En base a estos criterios surgen cuatro tipos de destinos turísticos<sup>33</sup>:

**Figura I-7.  
Modelo Teórico del Enfoque Espacial**



**Fuente:** Elaboración propia basada en De Oliveira Santos, Glauber Eduardo; Modelos teóricos aplicados al turismo, Estudios y Perspectivas en Turismo, Vol. 16, núm. 1, Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos, Argentina. Marzo, 2007.

<sup>32</sup> De Oliveira Santos, Glauber Eduardo; Modelos teóricos aplicados al turismo, Estudios y Perspectivas en Turismo, Vol. 16, núm. 1, Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos, Argentina. Marzo, 2007, págs. 99

<sup>33</sup> *Ibidem*.



- A. Destinos Metropolitanos: Localizaciones centrales, muy pobladas, con grandes flujos turísticos emisivos y receptoras conectadas con redes de transporte internacional y transcontinental.
- B. Destinos Urbanos Periféricos: Menor importancia en la centralización regional, población mediana y mayor tendencia para recibir que para emitir turistas.
- C. Destinos Rurales Periféricos: Dependencia de centros regionales, pequeña población, atributos paisajísticos considerables, pequeña emisión de turistas y recepción posiblemente significativa.
- D. Destinos de Ambiente Natural: Totalmente dependiente de los centros regionales, población no significativa, gran distancia de las áreas generadoras, emisión prácticamente nula y recepción posiblemente considerable.

### **I-3-2 Modelo Teórico de Enfoque Espacial<sup>34</sup>**

El Modelo Espacial de turismo se centra especialmente en la descripción de los tipos de flujos turísticos. En el centro de su análisis el modelo ubica una ciudad con distintos tipos de flujos posibles. Según el modelo, tal conjunto de posibilidades depende de la demanda de turistas. Se describen tres demandas: de residentes, de turistas domésticos y de turistas internacionales.

La demanda turística de los residentes permite la presencia de todos los tipos de flujos que parten de la ciudad. La demanda de los turistas domésticos facilita flujos con destino a la ciudad, dentro de la propia ciudad y aquellos que utilizan la ciudad como punto de apoyo para acceder al exterior o a localidades próximas. Finalmente, la demanda de los turistas internacionales que pueden visitar la ciudad como destino final y utilizarla como base para visitar localidades próximas o como puerta de entrada al país.

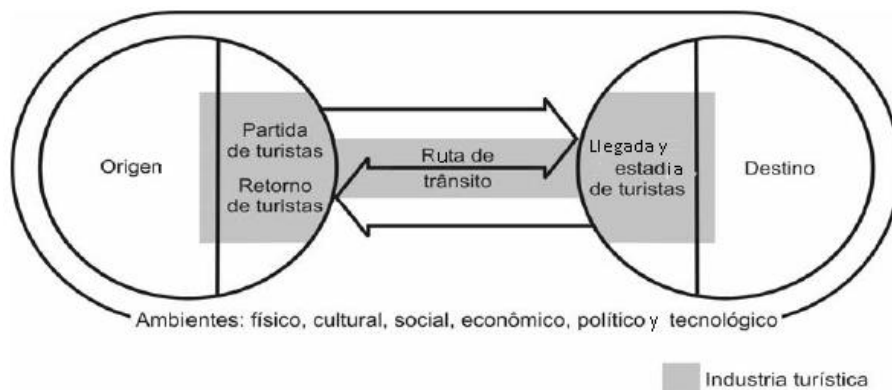
---

<sup>34</sup> Leiper, Neil, The framework of tourism, Annals of Tourism Research, 1979, págs. 390-407

Otra forma de buscar descripciones del fenómeno turístico es por medio de la proposición de modelos que expresen sus elementos y relaciones fundamentales. En este sentido, el modelo propuesto por Leiper es adecuado. El modelo presenta una forma simple y amplia al representar el turismo, constituyéndose por elementos e interrelaciones reconocidas como fundamentales.

El modelo de Leiper tiene la capacidad de agregar al turismo, visiones multidisciplinarias porque no está enlazado a cualquier tema o disciplina en particular, sino que provee una estructura dentro de la cual se pueden situar los puntos de vista de las distintas disciplinas. Puede ser usada en cualquier escala o nivel de generalización (desde un resort hasta en la industria internacional). El modelo es flexible, permite la incorporación de formas diferentes de turismo, y al mismo tiempo demuestra sus elementos comunes.

**Figura I-8.**  
**Enfoque Teórico Espacial según Leiper**



**Fuente:** Basado en Leiper, Neil, The framework of tourism, Annals of Tourism Research, 1979.

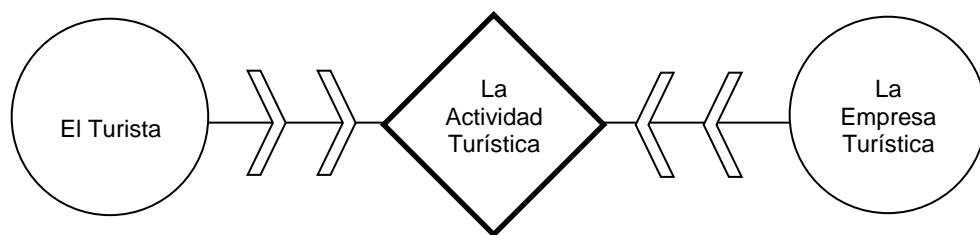
El autor presenta dos diagramas teóricos para representar al turismo. El primero, identificado como elementos geográficos del turismo, representa el origen, el destino y las rutas de tránsito<sup>35</sup>. Con este diagrama Leiper agrega algunos conceptos. El resultado es un modelo fundamentalmente espacial pero

<sup>35</sup> Ibidem.

con presencia de otras categorías de elementos. En este modelo denominado sistema de turismo, hay tres aspectos básicos:

- A. Turistas: son los actores del sistema. Los turistas parten de su lugar de residencia, viajan al destino en el cual permanecen durante cierto tiempo y luego regresan al lugar de origen.
- B. Elementos geográficos: el espacio emisor de visitantes que constituye la localidad de residencia habitual donde se generan recursos a ser gastados por el turismo, se busca información o se hacen reservas. El espacio receptor es la razón de existencia del turismo, motiva los desplazamientos y recibe los principales efectos de la actividad. El espacio de tránsito comprende todas las localidades por las cuales los turistas pasan hasta llegar al destino.
- C. Industria turística: es el grupo de empresas y organizaciones involucradas en la oferta del producto turístico. Está representada en las tres regiones geográficas pero no en todo el espacio por lo cual siempre hay posibilidades de utilizar recursos que no están específicamente volcados a la atención de los turistas.

**Figura I-9.  
Componentes del Turismo**



Fuente: Elaboración propia.

El Modelo de Sistema Turístico de Leiper permite la localización de varios sectores del turismo, distinguiéndolos como perteneciente al origen, al destino o al espacio de tránsito. Por ejemplo, la mayor parte de los agentes de viaje se encuentran en la región generadora de turistas. La industria turística se hace presente en la región de destino. El sector de transporte está ampliamente

representado por la región de la ruta de tránsito. Esa distinción espacial también puede ser encarada como una forma de categorización de los factores determinantes de los flujos turísticos.

La palabra turismo tiene diferentes definiciones que datan desde épocas muy antiguas como así lo especifican algunos autores entre ellos Arthur Haulot hasta el presente con la definición proporcionada por la Organización Mundial del Turismo (OMT). Sin embargo, cualquiera sea la definición dado en la historia, en la presente investigación se adopta aquella proporcionada por la Ley de Turismo de El Salvador<sup>36</sup>; por tanto, de aquí en adelante la palabra turismo actividad turística se entiende como “aquella actividad que realizan las personas durante sus viajes en lugares diferentes a los de su habitual residencia, por un periodo consecutivo inferior a un año, con fines de recreación, descanso y/o actividades de negocios”.

#### **I-4- Los Gastos Tributarios, la Inversión y el Turismo.**

En los apartados anteriores se analizaron los gastos tributarios, la Inversión, y el Turismo; cada uno como un tema independiente con sus definiciones y características. En este apartado, se expone la relación e interacción de dichas variables dado que la literatura económica considera que existen diversos puntos de contacto entre ellas. Para ello, es decir exponer la relación entre la variables Gastos Tributarios, Inversión y Sector Turismo se utilizan dos enfoques de la economía: el microeconómico<sup>37</sup> y macroeconómico<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Art. 1. Ley de Fomento a la Industria Turística. D.L. No 899 de fecha 10 de diciembre del 2005, P.D.O. No. 237, Tomo No 369 del 20 de diciembre del 2005

<sup>37</sup> El enfoque microeconómico es aquel que estudia el comportamiento de los agentes económicos individuales, como las empresas, las personas, o el sector público en las decisiones que les afectan personalmente.

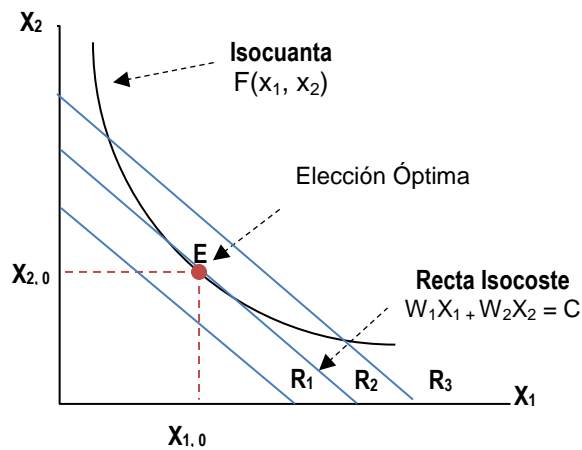
<sup>38</sup> El enfoque macroeconómico, es aquel que estudia el funcionamiento de la economía como un todo, globalmente, y se encarga de hacer un seguimiento de los llamados agregados económicos o macro-magnitudes como la producción, el paro, el incremento de los precios, las relaciones comerciales con el resto del mundo, etc.

### I-4-1 Enfoque microeconómico

En este enfoque la relación entre los Gastos Tributario, Inversión y Turismo, se expone a partir del rol del sector público y el uso de los impuestos y subsidios como herramienta fiscal para estimular a las empresas del sector turismo para que generen Inversión en el país; una inversión de la cual se espera que nazcan una serie de efectos económicos positivos en el consumo, producción e ingresos fiscales en el mediano o largo plazo.

Para comprender mejor esta cuestión, en primer lugar, se representa en un mismo gráfico los costes y las restricciones tecnológicas a las que se enfrentan las empresas. Se entiende por costes el valor monetario que una empresa invierte para producir un producto o servicio,  $W_1X_1 + W_2X_2 = C$ ; y por restricción tecnológica todas las combinaciones de factores y de productos tecnológicamente factibles que las empresas ocupan para producir determinado producto o servicio,  $F(X_1, X_2)$ .

**Figura I-10.**  
**Enfoque microeconómico: Minimización de costes**



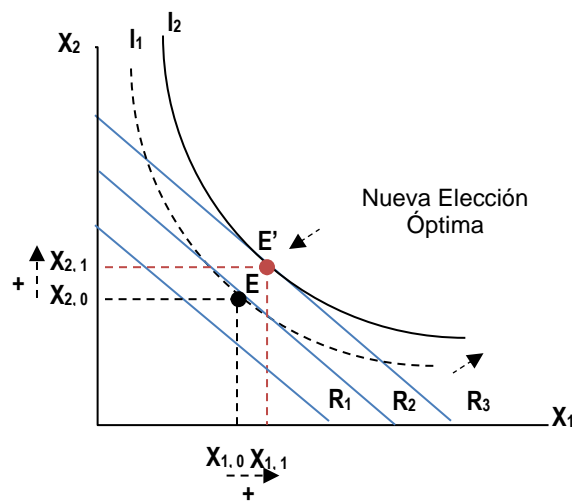
**Fuente: Elaboración propia.**

En la figura se puede observar que dado las diferentes combinaciones de factores y de productos tecnológicamente factibles que las empresas pueden utilizar según la extensión de la curva de restricción tecnológica  $F(X_1, X_2)$ , y el

valor monetario disponibles para costear dicha combinaciones de factores según las rectas de Isocostes  $R_1$ ,  $R_2$ , y  $R_3$ ; estas (las empresas) deciden maximizar sus beneficios a través de un plan de producción viable que sea más rentables que otros planes también viables que podrían haber tomado, es decir, buscan situarse en el punto E de la figura, la elección óptima.

Ahora bien, cuando el Estado interviene en el mercado y decide incentivar a las empresas mediante cualquier tipo de Incentivo Tributario como la reducción de la base imponible, tasa u obligación tributaria descritos en el apartado I.I.2; el efecto inmediato recae en el aumento de la liquidez.

**Figura I-11.**  
Efecto inmediato de los Gastos Tributarios



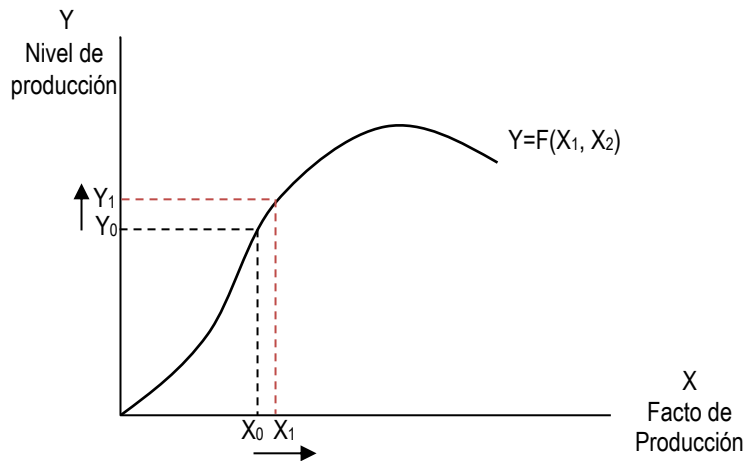
Fuente: Elaboración propia

Este aumento de la liquidez<sup>39</sup> conlleva a un incremento en la utilización de los factores y productos tecnológicos  $F(X_{10}, X_{20})$  como se observa en la figura anterior cuando  $X_{10}$ ,  $X_{20}$  se mueven hasta  $X_{11}$ ,  $X_{21}$  respectivamente hasta generar una nueva elección óptima denotada por ( $E'$ ). En otras palabras, el aumento de la liquidez se convierte en un aumento del consumo de factores de producción y como contrapartida un aumento del coste operativo.

<sup>39</sup> El aumento de la liquidez también genera un aumento de la inversión

Sin embargo, dado que las empresas diseñan planes de producción viables para maximizar el beneficio y que los ingredientes necesarios para determinados planes son los factores de producción tierra, trabajo, capital y materia prima  $F(X_1, X_2)$ , el aumento en la utilización de estos a partir de un aumento en la liquidez también conlleva a un incremento en la producción  $Y=F(X_1, X_2)$  de la empresa como se observa en la siguiente figura pese que también provoca un aumento en el coste por consumo.

**Figura I-12.**  
**Efecto Microeconómico: Aumento de la Producción**



**Fuente: Elaboración propia.**

Aunque la variación en la producción depende de los rendimientos de escala y la capacidad instalada de la empresa, el objetivo de los gastos tributarios a partir de la aplicación de un incentivo fiscal es fomentar a las empresas para que estas en su búsqueda de la maximización de los beneficios y la condición de libre mercado utilicen cualquier estrategia para dinamizar la economía con un aumento en la producción. Y con este incremento en la producción recuperar vía Impuesto al Valor Agregado y la Transferencia de Bienes y Servicios, los ingresos fiscales que deja de percibir como consecuencia de la aplicación del incentivo. Si no se logra recuperar la pérdida tributaria, el Estado asume el costo y las consecuencia son una disminución en las actividades de consumo e inversión pública.

#### **I-4-2 Enfoque macroeconómico**

En el apartado I-1-3 se logró visualizar 3 objetivos de los GT, el cuarto objetivo de política fiscal, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, es el otorgamiento de incentivos fiscales para atraer inversión extranjera directa o promover inversiones en ciertos sectores o regiones. Éstas suelen encontrarse en regiones con desventajas comparativas a causa de su lejanía de los principales centros urbanos o sufren de desventajas comparativas en los precios de los bienes y servicios que ofrecen. Las actividades en estas regiones implican, por lo general, costos de transporte, altos costos de inversión y de comunicaciones más elevados, lo cual aumenta los gastos de producción y distribución.

En algunos países se otorgan incentivos fiscales a la inversión en determinados sectores, considerados estratégicos para el desarrollo. Estos incentivos son, más bien, un instrumento de política industrial, es decir, procuran el desarrollo de determinadas actividades o el abaratamiento del uso del capital. A lo largo del tiempo, con el aumento del producto después del aumento en la inversión, los costos unitarios caen y el país adquiere una ventaja comparativa con el desarrollo de la industria beneficiada. Este es el clásico argumento para la protección de las industrias nacientes.

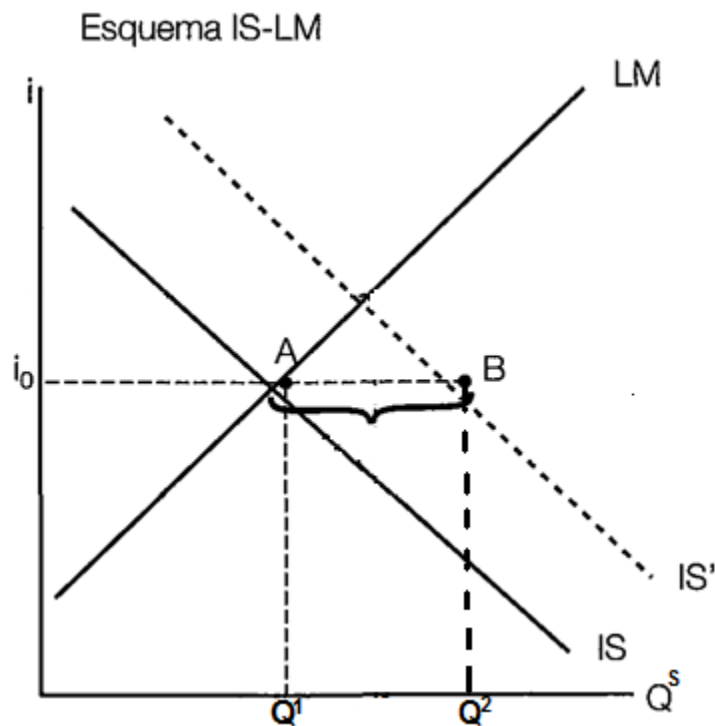
Es preciso hacer hincapié en que este cuarto objetivo responde a un ideal: evaluar la conveniencia de implementar un incentivo a beneficio de una industria. La conveniencia de usar el incentivo se mide a través de los efectos que se esperarían obtener de su otorgamiento en la industria beneficiada; según la teoría, el efecto es similar al que provocaría un gasto directo del gobierno. Bajo el modelo tradicional, el Estado recauda impuestos, los impuestos son asignados a los distintos ramos del ejecutivo y luego son erogados para aumentar el acervo de activos fijos en el país, reduciendo el costo de los proyectos de inversión del sector privado. Sin embargo bajo la forma del incentivo fiscal, se genera un ahorro de pago de impuestos de las



empresas que conforman determinado sector beneficiado; ese ahorro de impuestos genera mayor liquidez en las empresas; y ya que el incentivo fiscal lleva como objetivo fomentar la inversión, la liquidez se re-invierte en formación bruta de capital fijo.

De esta forma, el sector privado tiene la ventaja de decidir cómo será utilizada la proporción que debió ser destinada al pago de los impuestos y no el gobierno. Bajo el análisis del modelo IS-LM de la figura 1.11 puede observarse que el efecto que conlleva el incentivo es similar al gasto directo gubernamental.

**Figura I-13.**  
**Efecto macroeconómico: Aumento de la Inversión**



Fuente: Larraín, Sachs; Macroeconomía en la Economía Global, 2da Edición.

La figura 1.11 muestra que la inversión crece al otorgarse un incentivo fiscal, desplazando la curva de la inversión y el ahorro (IS) hacia arriba y a la derecha (IS'), en un primer momento (punto A) el mercado está en equilibrio y no hay incentivos de invertir, la oferta de bienes y servicios es  $Q^1$ . Luego el Estado otorga un incentivo fiscal a la inversión, por medio de la exoneración del pago

de los impuestos; esto hace que la inversión del sector aumente al re-invertir su liquidez, hasta llegar al punto B de IS´.

En el punto B ocurre lo siguiente: ya que la inversión ha aumentado del punto A al punto B, existe una mayor oferta de bienes y servicios por parte del sector beneficiado al ahorrar parte del costo por el uso del capital y aumentar su acervo de capital fijo y capacidad instalada. La tasa de interés no ha sufrido modificaciones por lo que se presume es constante y lo que afecta a la inversión ha sido el incentivo.

No obstante, la relación entre la política fiscal y la inversión y, que es de especial tratamiento en este documento, se refiere al rol del sector público y, el uso de impuestos y subsidios como herramienta para estimular la inversión. En este sentido, hay que tener en cuenta tres aspectos que son importantes al momento de analizar los mecanismos en que el Estado ejerce su participación dentro de la economía nacional, especialmente en el Sector Turístico:

1. Creación de la Ley especial que otorga los incentivos fiscales a un sector específico (Ley de Turismo), que da origen al GT.
2. Disminución del costo del capital por medio de los incentivos fiscales, para fomentar la inversión en el sector.
3. Resultados sobre la Inversión realizada dentro del sector.

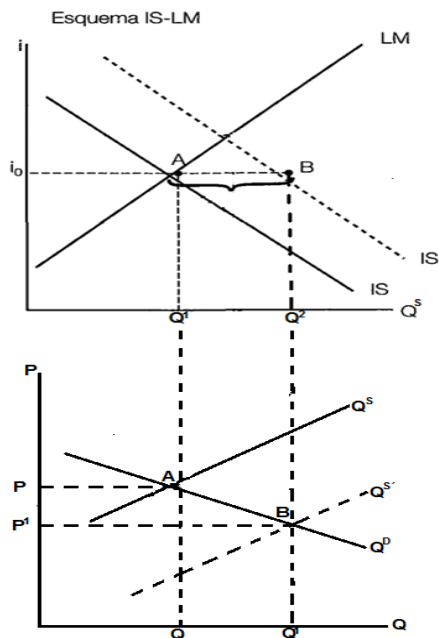
Por otro lado, dado que los cambios que provoca el incentivo fiscal son de corto plazo, ya que el incentivo tiene horizonte temporal relativamente corto, o por lo menos no es perenne. Es por ello que los efectos que ocasiona sobre la inversión son de carácter transitorios, por eso es que la línea de la inversión es punteada. Lo que quiere decir, que por el momento, la inversión crecerá y luego que el incentivo se haya agotado, esta deberá regresar a su estado original de comportamiento.

Entonces lo que falta por ver es, cómo el aumento de la inversión causado por el incentivo fiscal provocaría una ventaja comparativa de precios en la región o

sector en el que fue otorgado. La ventaja que se lograría visualizar tiene que ver con la disminución de los precios, esto debido a que una capacidad instalada mayor provoca el aumento del producto haciendo que los costos unitarios disminuyan, es decir que el precio de los bienes y servicios del sector disminuye, por el incremento de la oferta.

Este efecto puede mostrarse en la figura 1.14 en donde un incremento de la inversión; provocado por la re-inversión del incentivo fiscal, hace que la oferta de bienes y servicios del sector también aumente. En la figura de arriba (Esquema IS-LM) se muestra incremento de la inversión por el efecto del incentivo fiscal, no se modifica la tasa de interés pues la política monetaria no se considera dentro del estudio. Ya que el incentivo funciona de forma similar a un gasto público directo, su efecto provoca que la curva de inversión se mueva hacia arriba y a la derecha, generando mayores niveles de inversión momentáneos o de corto plazo.

**Figura I-14.**  
**Efectos del Gasto Tributario sobre la Oferta Agregada**



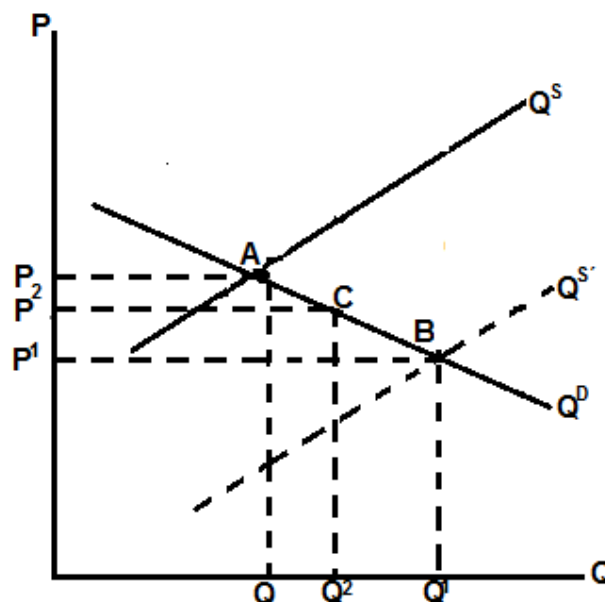
**Fuente:** Larraín, Sachs; Macroeconomía en la Economía Global, 2da Edición

Este incremento de la inversión momentánea, hace que las empresas produzcan a mayores niveles aumentando así la oferta del sector y provocando que la curva de oferta se desplace hacia abajo y a la derecha.

El efecto inmediato es el aumento del producto; que va desde el punto A, en donde se produce a un nivel de oferta Q, hasta llegar al punto B en donde el producto ha aumentado hasta Q1. El efecto posterior es la disminución del precio, de P a P1, el efecto final es un sector beneficiado con una mayor inversión, es decir mayor capacidad instalada, mayor nivel de producto u oferta y precios más bajos de los bienes y servicios que ofrece.

El nuevo precio, más bajo a consecuencia de una mayor oferta, hace más atractivo el consumo de bienes y servicios provocando así un incremento en la demanda, dentro del periodo de mercado esto provoca un efecto inflacionario, haciendo crecer el precio de forma temprana. A la larga, el precio de los bienes y servicios aumenta y la demanda se ve contraída.

**Figura I-15.**  
**Efectos del Gasto Tributario sobre la Demanda**



**Fuente:** Larraín, Sachs; Macroeconomía en la Economía Global, 2da Edición.

En la figura 1.13 puede observarse el efecto sobre la demanda agregada; del punto B al punto C, el bajo precio del punto B hace que la demanda se incremente, ese incremento repentino en la demanda, provoca un incremento posterior del precio, por la presión de la demanda en tan poco tiempo. A partir de este incremento del precio, la demanda empieza a contraerse hasta un punto del producto como el de Q2. En términos generales el incentivo provoca mayor nivel de inversión, una mayor inversión provoca un mayor nivel en la oferta de bienes y servicios del sector beneficiado, la mayor oferta provoca una disminución del precio, haciendo más atractivo el consumo, en el periodo de mercado ese aumento repentino de la demanda hace que el precio aumente, y posteriormente la demanda se contraiga.

En conclusión, más inversión, mayor nivel en el consumo y un precio más bajo que en el estado original. En teoría esos deberían ser los efectos del GT dentro de la inversión, la oferta agregada y la demanda agregada en el periodo de mercado, y dado que los efectos del incentivo son de corto plazo, este efecto sólo es temporario; luego de sus efectos tanto la inversión como la oferta y la demanda volverán a su comportamiento habitual.

## **I-5- Efectividad Empírica de los Gastos Tributarios**

Año tras año, el uso de los incentivos tributarios entre los gobiernos de distintos países para fomentar la inversión ha aumentado considerablemente, sin embargo, la cantidad de estudios de análisis sobre su efectividad son pocos y en el mejor de los casos sus aseveraciones no son concluyentes. De hecho buena parte de los casos de estudio para países específicos tienden a señalar que hay factores más importantes que los incentivos tributarios para determinar la inversión<sup>40</sup>. Estos atributos más relevantes que los incentivos tributarios son, por ejemplo, la estabilidad política, una adecuada legislación económica, los recursos naturales e infraestructura, la accesibilidad a los mercados, la calidad de la mano de obra, entre otros.

---

<sup>40</sup> Jorratt de Luis, Michel. Op. Cit págs. 22-24

Entre las evidencias empíricas existentes para verificar lo anterior, es decir, verificar la efectividad de los GT en la Inversión, están:

1. El estudio de la OECD de 1995 que analizó los factores que inciden en la Inversión Extranjera Directa (IED) de un grupo de economías en transición, para lo cual se incluyó, entre otros elementos, la opinión de representantes del sector privado. La principal conclusión es la escasa importancia que se le atribuye al sistema tributario en relación a los factores económicos e institucionales.
2. El estudio desarrollado por Wells y Allen (2001)<sup>41</sup>, para el caso de Indonesia, un país que ofreció exoneraciones tributarias para atraer IED durante los 70's y parte de los 80's, que los derogó completamente en 1984 y las reintrodujo en 1996. Los resultados de la investigación muestran que no hay cambios estadísticamente significativos en los volúmenes de inversión antes y después de la eliminación del incentivo. También se concluye que no hubo cambios significativos en la participación relativa de la IED con otros países de la región, todos los cuales mantuvieron sus incentivos tributarios.

Un dato interesante, es que los autores testearon la hipótesis de que la derogación de los incentivos debiera tener diferentes impactos sobre los inversionistas de diferentes nacionalidades, atendiendo a las particularidades de los sistemas tributarios de los países de origen con el objetivo de esperar un efecto menor en los países que otorgan créditos por los impuestos pagados en el exterior respecto de aquellos que no los otorgan. Sin embargo, la investigación tampoco arrojó resultados concluyentes al respecto.

---

<sup>41</sup> Wells. L. y Allen. N. "Tax Holidays to Attract Foreign Direct Investment: Lessons from Two Experiments", Foreign Investment Advisory Service. Occasional Paper, pág. 15

3. Un estudio más reciente que relaciona los GT con la Inversión es el llevado a cabo por Klemm y Van Payrs en 2009. Estos autores intentaron responder empíricamente dos preguntas acerca de los incentivos tributarios a la inversión, estas son: (I) ¿los incentivos tributarios son usados para la competencia tributaria? y (II) ¿cuán efectivos son estos incentivos para atraer inversión?

Utilizando las técnicas econométricas sobre datos de panel para cuarenta países de Latinoamérica, El Caribe y África, para el período 1985-2004, los resultados obtenidos respecto a la primera pregunta, es que se encuentran evidencias de interacción estratégica en las decisiones sobre el nivel de la tasa de impuesto a la renta de las empresas y sobre los tax holiday. Por el contrario, no encuentran evidencias de interacción estratégica para deducciones y créditos a la inversión. En concreto, los resultados muestran que un determinado país reacciona a una reducción promedio de 10 puntos porcentuales en la tasa impuesto a la renta, reduciendo su propia tasa en 2,77 puntos porcentuales. En tanto, frente a una reducción del tax holiday promedio de un año, el país reacciona reduciendo su propio tax holiday en 4 meses.

Respecto de la segunda pregunta, la evidencia empírica muestra que tasas más bajas de impuesto a la renta de las empresas y tax holiday más largos son herramientas efectivas para atraer IED. Los resultados indicaron que un aumento de diez puntos porcentuales en la tasa de impuesto corporativo a la renta reduce la IED entre 0,33 y 0,45 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, al aumentar en diez años el tax holiday se induce un crecimiento de la IED equivalente al uno por ciento del PIB. En cuanto a las deducciones y créditos a la inversión, no parecen incidir en el tamaño de la IED.

4. En otro estudio interesante, House y Shapiro en 2006 analizaron el efecto de los incentivos transitorios a la inversión. En particular, estudiaron los efectos sobre la inversión de dos incentivos tributarios aprobados en los años 2002 y 2003, que establecieron una depreciación acelerada transitoria

para determinado tipo de inversiones efectuadas entre septiembre de 2001 y diciembre de 2004. La ley aprobada en 2002, permitió la deducción inmediata del 30% de la inversión, mientras que el 70% restante podía someterse a las reglas normales de depreciación. Por su parte, la ley aprobada en 2003 elevó el porcentaje de deducción inmediata a un 50%.

Los resultados de la investigación corroboran la teoría, en el sentido de que el valor de los bienes de capital de mayor vida útil es determinado por consideraciones de largo plazo, y por lo tanto es poco sensible a cambios al momento de la ejecución de la inversión. En consecuencia, hay fuertes incentivos a anticipar el momento de la inversión en respuesta a los subsidios tributarios transitorios. Es así que los datos muestran un incremento notable en la inversión en activos beneficiados con ambas leyes, pero con un efecto agregado más bien modesto, debido al alcance restringido del beneficio. Los autores estiman que esta política se tradujo en un incremento del producto en el rango de 0,1% a 0,2%, y en la creación de entre 100,000 a 200,000 puestos de trabajo.

En resumen, en la literatura se observa que, a pesar del amplio uso de los incentivos tributarios en diferentes países, su efectividad para atraer inversiones adicionales es cuestionable. Es más, en aquellos casos en que los incentivos tributarios estimulan la realización de inversiones, no es claro que el valor de esas inversiones supere a la pérdida de recaudación causada por los incentivos y a los demás costos derivados de su aplicación, debido a que posiblemente muchas de esas inversiones habrían tenido lugar sin el incentivo, y por otra parte, algunos contribuyentes que no cumplen con los requisitos para acceder ese beneficio, simularán cumplirlos.



## **CAPÍTULO II - DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL**

Este capítulo tiene tres objetivos fundamentales: Primero, mostrar la evolución de la base legal que dio origen al Incentivo Tributario del sector turismo, describir sus componentes principales y los proyectos beneficiados con sus respectivas inversiones; segundo, realizar el diagnóstico pre-liminar del sector turístico tomando en cuenta el número de visitantes anuales y los ingresos que el sector turístico genera; y tercero, mostrar la dinámica de la inversión del sector turismo frente al GT, este último generado por el incentivo fiscal-renta en el periodo 2006-2011.

### **II-1- Base Legal de los Gastos Tributarios**

#### **II-1-1 Ley de Fomento a la Industria Turística.**

La ley de Fomento a la Industria Turística, en adelante la Ley de Turismo, es la única disposición legal que existe en el país con la finalidad principal de potenciar el desarrollo turístico, es decir, regular la protección, fomento, desarrollo y capacitación del sector turismo<sup>42</sup>. Considerando los argumentos de que el territorio de El Salvador estaba dotado de recursos geográficos y, sus características culturales, históricas y naturales tenían gran potencial de desarrollo turístico, siempre existió interés económico y político para estimular el desarrollo de estas actividades como medio para contribuir al crecimiento económico y social del país, y para obtener los máximos beneficios de estas actividades era necesario regularla por medio de una ley.

Toda ley tiene su organismo rector, en este caso, la Secretaria de Estado es el organismo rector de la Ley de Turismo. Las demás autoridades gubernamentales que tengan atribuidas facultades para la conservación del patrimonio natural, cultural e histórico del país, como el Instituto Salvadoreño del Turismo (ISTU), el Ministerio de Turismo (MITUR), El Ministerio de Medio

---

<sup>42</sup> Art. 1. Ley de Fomento a la Industria Turística. D.L. No 899 de fecha 10 de diciembre del 2005, P.D.O. No. 237, Tomo No 369 del 20 de diciembre del 2005

Ambiente y Recursos Naturales (MARN), la Corporación Salvadoreña del Turismo (CORSATUR) y demás organismos del Estado, solo velarán por el aprovechamiento integral, preservación y restauración de los recursos turísticos nacionales en estrecha colaboración con la Secretaria de Estado<sup>43</sup>.

El Ministerio de Hacienda, en cambio, representa el organismo encargado de ejercer la vigilancia y control del régimen fiscal de las actividades incentivadas<sup>44</sup>.

## **II-1-2 Incentivos al Turismo**

Bajo la teoría que el Estado debe garantizar a los inversionistas las mejores condiciones para la realización de sus negocios y que una de esas condiciones era el otorgamiento de incentivos fiscales<sup>45</sup>, el gobierno de El Salvador a través de la Ley de Turismo de diciembre de 2005, declaró que todas las empresas establecidas en el país, ya sea de carácter natural o jurídica, nacional o extranjera podrían gozar de los beneficios generales e incentivos fiscales que a continuación se detallan.

### **Beneficios Generales<sup>46</sup>**

- A. Inclusión en el catálogo de la oferta turística de El Salvador que prepare CORSATUR

---

<sup>43</sup> Art. 4. Ley de Fomento a la Industria Turística. D.L. No 899 de fecha 10 de diciembre del 2005, P.D.O. No. 237, Tomo No 369 del 20 de diciembre del 2005.

<sup>44</sup> Art. 23. Ley de Fomento a la Industria Turística. D.L. No 899 de fecha 10 de diciembre del 2005, P.D.O. No. 237, Tomo No 369 del 20 de diciembre del 2005

<sup>45</sup> Art. 20. Ley de Fomento a la Industria Turística. D.L. No 899 de fecha 10 de diciembre del 2005, P.D.O. No. 237, Tomo No 369 del 20 de diciembre del 2005

<sup>46</sup> Art. 21. Ley de Fomento a la Industria Turística. D.L. No 899 de fecha 10 de diciembre del 2005, P.D.O. No. 237, Tomo No 369 del 20 de diciembre del 2005.

- B. Información y respaldo de la Secretaría de Estado ante las diversas oficinas gubernamentales, cuando el Interés Turístico Nacional lo amerite.
- C. Apoyo de la Secretaría de Estado cuando sea solicitado por gremiales del sector y sea en beneficio del sector turístico nacional.
- D. Participación en candidaturas para el otorgamiento de premios y reconocimiento de la industria turística que sean realizados por la secretaria de Estado.
- E. Apoyo a las entidades y organismos gubernamentales o privados en la creación de parques nacionales o áreas naturales protegidas, cuando tenga verdadero alcance turístico.

#### **Incentivos Fiscales<sup>47</sup>**

- A. Exención del Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Raíces (TBR) que afecte la adquisición del inmueble o inmuebles incluyendo la transferencia de terrenos y edificios seleccionados por el titular de la empresa para la ejecución del proyecto.
- B. Exención a los impuestos arancelarios a la importación de los bienes, equipos y accesorios, maquinaria, vehículos, aeronaves o embarcaciones para cabotaje y los materiales de construcción para las edificaciones hasta la finalización del proyecto.
- C. Exención del pago del Impuesto sobre la Renta (ISR) por el período de 10 años contados a partir del inicio de operaciones.
- D. La exención del pago de impuestos municipales de hasta el 50% por un plazo de 5 años.

---

<sup>47</sup> Art. 36. Ley de Fomento a la Industria Turística. D.L. No 899 de fecha 10 de diciembre del 2005, P.D.O. No. 237, Tomo No 369 del 20 de diciembre del 2005

### **II-1-3 Requisitos para los Incentivos al Turismo.**

Para efectos de proporcionar una apropiada disposición, organización, regulación y resultados de los beneficios e incentivos al turismo antes mencionados, la Ley de Turismo (Reformada en el 2010), estableció los siguientes requisitos para el acceso a los incentivos fiscales que a continuación se presentan.

- A. Inscribir la empresa<sup>48</sup> y su titular en el Registro Nacional de Turismo de CORSATUR<sup>49</sup>.
- B. Pretender realizar una inversión igual o mayor a los veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$25,000.00) y presentar la solicitud correspondiente en el Ministerio de Turismo para obtener la calificación de la Inversión como “Proyecto de Interés Turístico Nacional”. Dicha calificación no puede ser otorgada si no es mediante Acuerdo Ejecutivo emitido por el Ministerio de Hacienda, previa opinión favorable de la Secretaria de Estado y de acuerdo a lo establecido en los Art. 14 y 15 de la Ley de Turismo, así como de los requisitos, procedimientos, normas y condiciones establecidas en el reglamento de esta Ley.
- C. Elaborar el Estudio de Factibilidad de dicho proyecto.

### **II-1-4 Restricciones de la Exención al Impuesto sobre la Renta**

Las nuevas inversiones que hayan sido pre-calificadas como Proyectos de Interés Turístico Nacional (PITN) conforme a lo expuesto anteriormente, debían tomar en cuenta las siguientes restricciones del incentivo fiscal otorgado por el Ministerio de Hacienda:

- A. La exención es aplicable únicamente a las rentas que genere la nueva inversión para lo cual el beneficiario debe llevar registros separados que

---

<sup>48</sup> Art. 9. Ley de Fomento a la Industria Turística. D.L. No 899 de fecha 10 de diciembre del 2005, P.D.O. No. 237, Tomo No 369 del 20 de diciembre del 2005

<sup>49</sup> Art. 19-A. Ley de CORSATUR. D.L. No. 779 del 25 de julio de 1996, Tomo No 332 del 23 de agosto de 1996.

le permitan diferenciar plenamente dichas rentas, de las rentas por inversiones antiguas, para no incorporarlas como rentas gravadas y además, esto permite comprobar el inicio y fin del goce de los incentivos fiscales.

- B. Cuando no sea posible diferenciar las rentas generadas por las nuevas inversiones (tales como mejoras o remodelaciones), el monto de las rentas exentas se determinará aplicando un factor<sup>50</sup> al total de las rentas de la actividad turística. Dicho factor se calcula de la siguiente manera:

$$C = \frac{I_t}{AFT_{t-1}}$$

Dónde: C es el factor de participación de la nueva inversión sobre los activos fijos totales;  $I_t$  es el monto de la nueva inversión hecha en mejoras o remodelaciones; y  $AFT_{t-1}$  es el monto total de los activos fijos (bienes muebles o inmuebles) del año anterior.

Aplicando el factor a la generación de rentas exentas de la actividad turística se tiene lo siguiente:

$$\check{r} = C * \check{R}$$

Dónde:  $\check{r}$  es la renta exenta generada por las nuevas inversiones, C es el factor de participación de la nueva inversión; y  $\check{R}$  comprende todas las rentas generadas por la empresa beneficiada con el incentivo. Es decir que, el total de las rentas generadas por la empresa, contiene rentas de inversiones antiguas y rentas de inversiones nuevas, de ahí que sea necesario el cálculo del factor C para diferenciarlas. Para efectos de esta investigación, se logró constatar que todas las rentas, de todas las empresas beneficiadas son exentas.

- C. El mantenimiento o reparación, de bienes inmuebles, equipo, maquinaria y demás bienes muebles no gozan de la exención del impuesto; tampoco

---

<sup>50</sup> Art. 36, numeral 2; Reformas a la Ley de Turismo. D. L. 570, de fecha 15 de diciembre de 2010

aquel mantenimiento que obligue a la sustitución de bienes por el uso o utilización normal de éstos en la actividad desarrollada.

- D. Las empresas turísticas que ya se encuentren establecidas y que cumplan con los requisitos regulados en la Ley de Turismo, pueden gozar de los incentivos, siempre y cuando la inversión consista en ampliación, remodelación o mejora y sea igual o superior al veinte por ciento (20%) del valor de los bienes muebles e inmuebles relacionados con la actividad turística que en todo caso, no puede ser menor a veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$25,000.00)<sup>51</sup>
- E. Dentro del plazo de la exención, si la persona titular de un Proyecto de Interés Turístico Nacional decide realizar una ampliación, mejora o remodelación del proyecto calificado, el plazo de la exención se puede extender por otros diez años. En este caso, la inversión en el proyecto de ampliación, mejora o remodelación, deberá ser igual o superior al veinte por ciento (20%) de la inversión aprobada inicialmente. La extensión del plazo solo puede solicitarse una sola vez durante el primer plazo, es decir dentro de los primeros 10 años de exención del impuesto.<sup>52</sup>
- F. Los incentivos finalizan cuando termine el primer plazo de diez años o cuando la exención del impuesto sobre la renta alcance el monto del valor del proyecto calificado; es decir, que si la inversión fue de US\$ 35,000.00 y la suma de los incentivos de los primeros 7 años sobrepasa o alcanza los US\$ 35,000.00, el incentivo se da por terminado incluso antes de que se cumplan los 10 años. Los inversionistas deben calcular el incentivo fiscal del Impuesto Sobre la Renta (ISR) en cada ejercicio fiscal, para lo cual deben realizar un cálculo del impuesto no pagado (incentivo) con base a las rentas exentas.

---

<sup>51</sup> Art. 36. Reformas a la Ley de Turismo. D. L. 570, de fecha 15 de diciembre de 2010.

<sup>52</sup> Ibidem.

G. Y por último, todas las empresa beneficiadas con los incentivos al turismo, deberán contribuir con un 5% de las ganancias obtenidas durante el periodo de exoneración, dicho porcentaje será agregado a las contribuciones especiales establecidas en la Ley para la promoción del turismo<sup>53</sup>.

## **II-2- Características de la Exención al Impuesto sobre la Renta<sup>54</sup>.**

### **II-2-1 Política Fiscal**

Desde el punto de vista de la política fiscal, los incentivos, se definen como aquellas concesiones tributarias y/o tratamientos especiales de carácter impositivo que el Ministerio de Hacienda realiza con el objeto de financiar indirectamente políticas públicas y que tienen la característica de ser aprovechadas por un reducido número de beneficiarios; y para efectos de esta investigación, se refiere a las inversiones especiales amparadas en la Ley de Turismo especialmente las que tienen que ver con las exenciones del Impuesto Sobre la Renta.

### **II-2-2 Carácter Macroeconómico**

La relación macroeconómica es aquella que inicia con el efecto directo en el aumento de la inversión privada total del sector turismo a partir de la aplicación de los incentivos fiscales, y como resultado final el incremento del Producto Interno Bruto del sector y disminución en los gastos de oportunidad del Estado, siendo estos los objetivos de las políticas públicas. Por eso al analizar los incentivos fiscales se estudia el impacto que estos tienen en los incrementos de la inversión del sector beneficiario y en la renuncia de ingresos tributarios para el Estado, que según la teoría, se traduciría en un efecto positivo para el crecimiento del sector turístico.

---

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Considerandos. Ley de Fomento a la Industria Turística. Pág. 1. D.L. No 899 de fecha 10 de diciembre del 2005, P.D.O. No. 237, Tomo No 369 del 20 de diciembre del 2005.

### **II-2-3 Fomento a la Inversión y al Crecimiento Económico**

Cuando se aplican los incentivos fiscales a un sector determinado, los gobiernos los utilizan como una herramienta de política fiscal para generar aumento de la inversión privada<sup>55</sup> y crecimiento económico. La lógica que estos incentivos es que se traducen en aumento de la liquidez y de capital de trabajo de la empresa beneficiada. Estos incentivos pueden encontrarse en La Ley de Turismo, Capítulo IX, Art. 36 de Disposiciones Transitorias; las cuales permiten a las empresas beneficiarias, disponer de recursos para reinvertir en sus negocios, a modo de ejemplo, un empresario que debería declarar una renta por mil dólares pero la ley lo exenta de este impuesto, le permite contar con dichos recursos para reinvertirlos en una ampliación de su negocio, y alcanzar el objetivo de la empresa que es impactar en el desarrollo de la comunidad.

De ese modo la Ley de Turismo tiene como objetivo primordial estimular el desarrollo de la actividad turística, y ser un medio para contribuir al crecimiento económico y al desarrollo social del país, generando las condiciones más favorables para el desarrollo de la iniciativa privada, basada en la sostenibilidad como fórmula inseparable de la competitividad<sup>56</sup>, promoviendo así un conjunto de normas especiales para los proyectos de interés turístico nacional.

### **II-2-4 Carácter Transitorio.**

En estas normas especiales, se identifican y analizan los beneficiarios de dicha Ley, los incentivos fiscales y su aplicabilidad. Teniendo esto en cuenta, la Ley de Turismo en su artículo 36 contempla que el horizonte para inscribir proyectos turísticos tiene una duración de 5 años a partir de su entrada en vigencia en diciembre 2005 y finalizando en diciembre 2010; sin embargo, atendiendo a

---

<sup>55</sup> Vilella, Luis; Et. al. Los Presupuestos de Gastos Tributarios: Conceptos y Desafíos de Implementación. Documento de trabajo del BID # IDB-WP-131, págs. 33-34

<sup>56</sup> Considerandos. Ley de Fomento a la Industria Turística. Pág. 1. D.L. No 899 de fecha 10 de diciembre del 2005, P.D.O. No. 237, Tomo No 369 del 20 de diciembre del 2005.



nuevas iniciativas de inversión turística privada, se amplió por un período de 5 años más (finalizando en diciembre de 2015). Es importante mencionar que este horizonte se establece para inscribir los proyectos turísticos, es decir, que si un proyecto quisiera inscribirse u optar a recibir los incentivos fiscales antes mencionados, debe hacerlo en ese periodo establecido, entre enero 2010 y diciembre 2015; la inscripción fuera de ese periodo no hace efecto alguno y por lo tanto no podría gozar de los incentivos.

Sin embargo, si la empresa efectivamente se inscribió en el periodo 2010-2015, los incentivos fiscales hacen efecto durante 10 años. Dentro de este plazo, es posible solicitarlos por segunda vez, ampliando el efecto de los incentivos fiscales por otros 10 años, entonces si una empresa se inscribe en 2015, los incentivos se terminarían en 2025; si en 2025 realizara una nueva inversión, esta empresa puede solicitar por segunda vez los incentivos, los cuales terminarían en 2035, pero los incentivos que permanecerían vigentes serían solo aquellos que resultaren de la nueva inversión, ya que los primeros incentivos (2015-2025) se darían por terminados.

#### **II-2-5 Sector Beneficiado.**

Dentro del sector turismo, toda nueva inversión que sea calificada como Proyecto de Interés Turístico Nacional, por un monto de capital propio de al menos Cincuenta Mil Dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 50,000.00), tendrá derecho a los incentivos fiscales que están contenidos en el artículo 36 de dicha Ley. Sin embargo, atendiendo a las distintas iniciativas de inversión turística nacional se han realizado cambios en la Ley de Turismo, otorgándole un menor piso de accesibilidad a los proyectos de Interés Turístico Nacional (US\$ 25,000.00), disposición que persigue una mayor participación del micro y pequeña empresario<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Art. 22 y 36. Reformas a la Ley de Turismo. D. L. 570, de fecha 15 de diciembre de 2010.

Así, una vez definidos la base legal y los tipos de incentivo fiscales a los que puede optar las empresas en el sector turismo, es importante analizar los proyectos que han sido aprobados. En primer lugar, comentar que existe una limitante en cuanto a la información del MITUR relacionada a los proyectos de interés turístico, si bien es cierto el informe 2005-2012 de este ministerio, muestra cerca de 25 proyectos, su nivel de detalle no permite asegurar cuales son los tipos de incentivos a los cuales ha optado o puede optar cada proyecto.

A manera de ejemplo, en el 2007 se dio el aval al proyecto: “Pesca, aventura y ecoturismo en el estero de Jaltepeque” por un monto de US\$405,000.00 dólares de Estados Unidos de América<sup>58</sup>, sin embargo, no especifica cómo se invertirá esa cantidad. Esto afecta la determinación real del Gasto Tributario, a continuación se explica porque.

Suponiendo que toda la inversión fuera para compra de maquinaria y equipo, supóngase que el proyecto implicara importar 10 lanchas de fibra de carbono con motor de borda exterior, la ley le permite al empresario importar dichos bienes sin pagar el derecho arancelario respectivo.

Siguiendo el ejemplo, si este proyecto en vez de comprar lanchas, implicara por otro lado comprar un terreno para instalar un malecón o un puerto lanchero, la ley le permite comprar este inmueble libre de impuesto de bienes raíces. Además, la ley le otorga a este proyecto una exención del ISR durante 10 años o hasta cubrir una exención equivalente a la inversión del proyecto, es decir, a US\$405,000.00 dólares de Estados Unidos de América.

Y por último, un cuarto incentivo al cual puede optar este proyecto, es la exención de hasta un 50% de los impuestos municipales a la actividad económica por un plazo no mayor a 5 años. Sin embargo, este impuesto varía de municipio a municipio, para este caso, no se tiene conocimiento que el

---

<sup>58</sup> Ver cuadro de Monto de Inversiones de Proyectos Turísticos Aprobados.

empresario haya hecho tal solicitud de exención de impuesto municipal a la alcaldía que corresponda<sup>59</sup>.

Esto quiere decir, que cada proyecto puede acceder a distintos tipos de incentivos y según sea el rubro de la inversión, así es la cuantía del GT.

El último ejemplo sobre incentivos al que puede acceder el proyecto turístico ejemplo es relevante para la justificación sobre la metodología bajo la cual se calculó el gasto tributario en esta investigación, ya que existen casos en los cuales, los empresarios inversores en el sector turístico, no se abocan a este tipo de incentivo local, no lo solicitan y por ende no se puede cuantificar. Por ejemplo, en el municipio de San Luis de La Herradura, se ubica una de las regiones con mayor afluencia de turistas nacionales y extranjeros al año, La Costa del Sol, sin embargo, mediante entrevistas y visitas de campo se ha constatado a partir de un referente municipal, que las empresas no se amparan en la Ley de Turismo para solicitar una exención de sus impuestos municipales, aun cuando se solicitan los permisos para remodelaciones y/o ampliaciones de las instalaciones. Esto quiere decir que si bien la ley le da derecho al empresario a una exención del impuesto municipal; la realidad es que ninguno solicita dicho incentivo.

Ahora bien, entre el 2006 y 2011, el MITUR calificó un total de 25 proyectos turísticos de interés nacional por un monto de US\$ 45, 641,566; esto quiere decir que en términos de exención del ISR, todos los proyectos han solicitado dicho incentivo, sin embargo, determinar el incentivo relacionado a los derechos arancelarios, impuesto sobre bienes raíces por compra de inmuebles y/o impuestos municipales requiere de más información.

En el siguiente cuadro se muestra el detalle de inversión de cada proyecto.

---

<sup>59</sup> Jefe de Catastro, Alcaldía Municipal de San Luis La Herradura, La Paz. Entrevista personal de fecha 13 de febrero de 2013.

**Cuadro II-1.**  
**Monto de Inversiones de Proyectos Turísticos Aprobados**  
(En dólares americanos)

AÑO	NOMBRE DEL PROYECTO	MONTO
2006	Hotel Country Yard by Marriot	12,100,000.00
	Hotel Royal Decameron Salinitas Etapa II	8,179,493.00
2007	Pesca, Aventura y Ecoturismo Jaltepeque	405,000.00
	Thrifty Car Rental	448,580.00
	Parque Acuático Aventura Tropical	1,207,708.42
	Pacific Blue	400,000.00
	Campo de Golf El Campanario	1,609,306.00
2008	Coconut Hotel Beach Club	1,570,000.00
	Club de Golf, Resort, Villa Las Veraneras	3,000,000.00
	Adquisición de Bus Pulman para Turismo	128,750.00
	Hotel Windsor Plaza	469,306.00
2009	Hotel Cielo Vista	600,000.00
	Cocotera Ecologde	1,000,000.00
	Ampliación del Proyecto Jaltepeque	800,000.00
	Paradizo Azul	593,000.00
	Torre El Mirador	5,293,556.12
	Solaris IV- Remodelación de Salones	1,000,871.00
2010	Remodelación Wasabi	53,350.00
	Quality Hotel Aeropuerto El Salvador	5,300,000.00
	Adquisición de Vehículos Turísticos Peña Hermanos	485,000.00
2011	ENVY	173,700.00
	Toristo's Grill	82,000.00
	Papas y Cañas	77,945.00
	Ampliación Proyecto Thrifty Car Rental	643,000.00
	Ampliación de Vehículos Turísticos Peña Hermanos	561,000.00
TOTAL	25 PROYECTOS	45,641,565.54

**Fuente: Elaboración propia basado en los Proyectos de Interés Turístico  
Nacional calificado por MITUR, 2006-2011**

## II-3- Comportamiento del Sector Turismo y sus Incentivos.

### II-3-1 Los Visitantes Hacia El Salvador

En términos generales, El Salvador ha sido uno de los principales destinos turísticos de la región centroamericana. Entre 2006 y 2010 El Salvador ha recibido más 8.18 millones de visitantes, de los cuales la mayoría son turistas que pernoctaron por lo menos una noche dentro del país (ver cuadro II-2).

En 2009 los excursionistas se redujeron en el primer trimestre en un 24.4% comparado con el último trimestre de 2008, esto producto de la crisis internacional del 2009. El impacto general en el sector del turismo, dado un entorno internacional nada favorable, condicionó que solamente se tuvieran 1.09 millones de turistas en el 2009 frente a 1.38 millones de turistas del año 2008.

**Cuadro II-2.**  
**Ritmo Trimestral de Visitantes hacia El Salvador 2006-2011**  
(Miles de personas)

Trimestre	Turistas	Crecimiento Trimestral	Trimestre	Turistas	Crecimiento Trimestral
mar-06	292,708	N/A	mar-09	267,527	-24.4%
jun-06	300,679	2.7%	jun-09	250,462	-6.4%
sep-06	333,203	10.8%	sep-09	276,757	10.5%
dic-06	352,337	5.7%	dic-09	296,180	7.0%
mar-07	303,187	-13.9%	mar-10	278,546	-6.0%
jun-07	311,718	2.8%	jun-10	289,960	4.1%
sep-07	362,659	16.3%	sep-10	284,054	-2.0%
dic-07	360,979	-0.5%	dic-10	297,002	4.6%
mar-08	329,802	-8.6%	mar-11	282,698	-4.8%
jun-08	358,609	8.7%	jun-11	273,819	-3.1%
sep-08	342,284	-4.6%	sep-11	299,619	9.4%
dic-08	354,078	3.4%	dic-11	328,361	9.6%

Fuente: Base De Datos MITUR-CORSATUR 2006-2011

Sin embargo, en el primer semestre de 2010, el total de visitantes registró un incremento del 11.7% respecto al primer semestre de 2009<sup>60</sup>, dicha recuperación se inició en febrero, con un incremento mayor en el mes de marzo de 2010, estos resultados superaron los pronósticos del 3.8%, que inicialmente formuló la OMT para ese año<sup>61</sup>.

Estos resultados reafirman la tendencia de recuperación que se empezó a percibir desde el último trimestre del 2009 y que se consolidó a lo largo del 2010. Además, en ese mismo año las llegadas de visitantes a El Salvador se incrementaron en 8.3%; es decir, 1.6 millones de visitas al país; este crecimiento fue más alto que el promedio mundial (+6.6%) y que el promedio del continente (+6.4) según la OMT.

Si bien se registraron variaciones positivas durante todo el año, la temporada vacacional de Semana Santa y agosto, favorecieron en gran manera los resultados acumulados obtenidos, con crecimientos alrededor del 24% y 15% respectivamente, lo que confirma la fuerte recuperación del turismo para ese período<sup>62</sup> (Ver Anexo 2; **Error! No se le ha dado un nombre al marcador.**)

### **II-3-2 Los Ingresos por Turismo y su Relación con el PIB**

Las divisas que en concepto de turismo percibió El Salvador para el 2010 fueron de US\$ 518.03 millones de dólares, los cuales provienen principalmente de extranjeros no residentes al gastar un total de US\$ 308.76 millones de dólares dentro del país, equivalente al 59,6% del gasto total de ese año; mientras que los turistas de nacionalidad salvadoreña gastaron alrededor de US\$ 190.64 millones (Ver Anexo 3), equivalente al 36,8% del gasto total, los restantes US\$ 18.63 millones provienen del gasto turístico de los excursionistas (3.6% del gasto total) en El Salvador como se muestra en el cuadro siguiente.

---

<sup>60</sup> CORSATUR, Informe Estadístico de Turismo 2009 y Primer Semestre 2010, pág. 7

<sup>61</sup> Organización Mundial del Turismo: Panorama OMT del Turismo Internacional, 2011, pág. 4.

<sup>62</sup> CORSATUR, Informe de coyuntura: Turismo al cuarto trimestre de 2010.

**Cuadro II-3.  
Gasto por Tipo de Turista, año 2010**

<b>TIPO DE TURISTA</b>	<b>EN MILLONES US\$</b>	<b>PORCENTAJE (%)</b>
Nacionalidad salvadoreña no residentes	190.64	36.80
Extranjeros no residentes	308.76	59.60
Excursionista	18.63	3.60
Total	518.03	100

**Fuente:** Informe de coyuntura del Turismo, al cuarto trimestre 2010, CORSATUR

En cuanto a la relación de los gastos realizados por los turistas y excursionistas con respecto al PIB (Ingresos del sector Turismo/PIB), se observa que para 2010, representa el 2.4% del PIB. Además, a lo largo del periodo 2002-2010 se observa una tasa de participación promedio de 2.83% manteniendo un rendimiento económico constante como lo manifiesta el siguiente cuadro.

**Cuadro II-4.  
Rendimiento del Ingreso del Sector Turismo 2004-2011**

<b>Año</b>	<b>PIB EN MILLONES DE US\$</b>	<b>Turismo EN MILLONES DE US\$</b>	<b>Participación del Turismo en el PIB (%)</b>
<b>2004</b>	15,798	415	2.6
<b>2005</b>	17,070	492	2.9
<b>2006</b>	18,563	528	2.8
<b>2007</b>	19,389	726	3.7
<b>2008</b>	22,191	734	3.3
<b>2009</b>	22,107	517	2.3
<b>2010</b>	21,428	518	2.4
<b>2011</b>	23,095	615	2.7

Fuente: Base de datos del MITUR-CORSATUR y BCR, varios años

### **II-3-3 Inversión e Incentivo Fiscal en el Sector Turismo.**

La dinámica de la inversión turística se ve influenciada por varios determinantes: el ritmo de crecimiento del PIB, el incremento de los visitantes por medio de la creación de instituciones para fomentar o promover el turismo nacional, leyes especiales para incentivar su crecimiento (GT). Este último es de interés significativo, pues determina el objetivo central de esta investigación: la relación existente entre la inversión del sector turismo y el GT, 2006-2011.

### II-3-4 El Gasto Tributario del Sector Turismo 2006-2011

Las rentas generadas por los proyectos beneficiados, bajo el régimen de la Ley de Turismo, es lo que determina la dinámica del GT año tras año. Es importante mencionar que el cálculo para el GT se hace en base a las rentas exentas de cada año de las empresas beneficiadas (ver cuadro II-5); y que las empresas beneficiadas en un determinado año pueden afectar el GT para los siguientes periodos.

**Cuadro II-5.  
Cronología de Proyectos Turísticos Aprobados**

<b>AÑO</b>	<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>
<b>2006</b>	Hotel Country Yard by Marriot Hotel Royal Decameron Salinitas Etapa II
<b>2007</b>	Pesca, Aventura y Ecoturismo Jaltepeque Thrifty Car Rental Parque Acuático Aventura Tropical Pacific Blue Campo de Golf El Campanario
<b>2008</b>	Coconut Hotel Beach Club Club de Golf, Resort, Villa Las Veraneras Adquisición de Bus Pulman para Turismo Hotel Windsor Plaza
<b>2009</b>	Hotel Cielo Vista Cocotera Ecolodge Ampliación del Proyecto Jaltepeque Paradizo Azul Torre El Mirador Solaris IV- Remodelación de Salones
<b>2010</b>	Remodelación Wasabi Quality Hotel Aeropuerto El Salvador Adquisición de Vehículos Turísticos Peña Hermanos
<b>2011</b>	ENVY Toristo's Grill Papas y Cañas Ampliación Proyecto Thrifty Car Rental Ampliación de Vehículos Turísticos Peña Hermanos
<b>TOTAL</b>	<b>25 PROYECTOS</b>

**Fuente:** Elaboración propia basado en los Proyectos de Interés Turístico Nacional calificado por MITUR, 2006-2011



Es decir, que los 2 proyectos aprobados en 2006 (Hotel County Yard By Marriot y Hotel Royal De Cameron Salinitas Etapa II) generaron rentas exentas para ese año, al igual que en los siguientes años, periodo 2007-2011. Los proyectos aprobados en 2007, generaron rentas exentas en ese mismo año, al igual que en 2008, 2009, 2010 y 2011. Los proyectos aprobados en 2008, generaron rentas exentas en ese mismo año, al igual que en 2009, 2010 y 2011; y así sucesivamente hasta llegar al año 2011. (Ver cuadro II-6)

**Cuadro II-6.  
Dinámica del Gasto Tributario, 2006-2011<sup>63</sup>**

Año	Proyectos que afectan el Gasto Tributario
2006	La renta de los proyectos 1-2 en el 2006
2007	La renta de los proyectos 1-7 en el 2007
2008	La renta de los proyectos 1-11 en el 2008
2009	La renta de los proyectos 1-17 en el 2009
2010	La renta de los proyectos 1-20 en el 2010
2011	La renta de los proyectos 1-25 en el 2011

**Fuente:** Elaboración propia basado en las Memorias de Labores, MIRTUR 2006-2011

El cálculo de las rentas exentas de cada año, según el cuadro anterior sería el siguiente:

Para el año 2006 se tienen 2 proyectos que se aprobaron, por lo tanto:

$$\check{R}_{2006} = \check{R}_{1,2006} + \check{R}_{2,2006}$$

Dónde:

$\check{R}_{1, 2006}$  es la renta exenta de la empresa 1 en el año 2006 (en este caso: Hotel County Yard By Marriot),

---

<sup>63</sup> Se logró constatar que la forma idónea para hacer el cálculo anual de los incentivos otorgados, se hacía de esa manera, por medio de las rentas exentas anuales de los proyectos que gozaban de Incentivos Fiscales, metodología que fue implementada en el 2009.

$\check{R}_{2,2006}$  es la renta exenta de la empresa 2 en el año 2006 (en este caso: Hotel Royal De Cameron Salinitas Etapa II) y  $\check{R}_{2006}$  es la renta total exenta del año 2006.

Para el año 2007, se aprobaron 5 proyectos y permanecen 2 vigentes del año anterior, se tendría lo siguiente:

$$\check{R}_{2007} = \check{R}_{1,2007} + \check{R}_{2,2007} + \check{R}_{3,2007} + \check{R}_{4,2007} + \check{R}_{5,2007} + \check{R}_{6,2007} + \check{R}_{7,2007}$$

Dónde:

$\check{R}_{2007}$ : es la renta total exenta del año 2007,

$\check{R}_{1,2007}$ : es la renta exenta de la empresa 1 (Hotel County Yard By Marriot) en el año 2007,

$\check{R}_{2,2007}$ : es la renta exenta de la empresa 2 (Hotel Royal De Cameron Salinitas Etapa II) en el año 2007,

$\check{R}_{3,2007}$ : es la renta exenta de la empresa 3 (Pesca, Aventura y Ecoturismo en Jaltepeque) en el año 2007,

$\check{R}_{4,2007}$ : es la renta exenta de la empresa 4 (Thrifty Car Rental) en el año 2007,

$\check{R}_{5,2007}$ : es la renta exenta de la empresa 5 (Parque Acuático Aventura Tropical) en el año 2007,

$\check{R}_{6,2007}$ : es la renta exenta de la empresa 6 (Pacific Blue) en el año 2007 y

$\check{R}_{7,2007}$ : es la renta exenta de la empresa 7 (Campo de Golf El Campanario) en el año 2007. Y así sucesivamente hasta llegar al año 2011.

Teniendo en cuenta los cálculos anteriores, los montos de las rentas exentas de cada año pueden observarse en el siguiente cuadro.

**Cuadro II-7.  
Renta Exentas Anuales, 2006-2011<sup>64</sup>**

Año	Rentas exentas por año, EN US\$
2006	209,759
2007	441,341
2008	850,584
2009	2,694,042
2010	6,898,661
2011	8,405,003

Fuente: Elaboración propia según información Centro Nacional de Registro, 2006-2011.

Ahora bien, para calcular el monto del incentivo fiscal, la empresa debe presentar al Centro Nacional de Registros la información contable necesaria para establecer la renta imponible que es exenta del pago del Impuesto sobre la Renta (ISR) cada año; luego, la renta imponible anual debe multiplicarse por la tasa impositiva para determinar el monto del impuesto que no es pagado por el otorgamiento del incentivo<sup>65</sup>, la suma de todos esos incentivos anuales, de todas las empresas beneficiadas se convierte en el GT anual, por exención de Impuesto sobre la Renta (ISR), como puede mostrarse a continuación:

$$IF_t = \check{R}_t * s$$

Dónde:

$IF_t$ : es el GT del año t,

$\check{R}_t$ : es la renta exenta del año "t", y

S: es la tasa impositiva, para este caso el Impuesto sobre la Renta es del 25% anual.

Haciendo los cálculos correspondientes<sup>66</sup> se tiene lo siguiente:

---

<sup>64</sup> Consulta presencial con el Sub-Jefe del Centro Nacional de Registros, mayo de 2014.

<sup>65</sup> Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto, Memorando del Gasto Tributario, año 2009.

<sup>66</sup> Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto, Memorando del Gasto Tributario, año 2009.

**Cuadro II-8.**  
**Gasto Tributario anual 2006-2011**  
**(EN US\$)**

Año	Rentas Exentas (R̄)	Gasto Tributario (R̄ <sub>t</sub> * s)
2006	209,759	52,440
2007	441,341	110,335
2008	850,584	212,646
2009	2,694,042	673,511
2010	6,898,661	1,724,665
2011	8,405,003	2,101,251

**Fuente:** Elaboración propia basada en Ley de Impuesto sobre la Renta.

Para efectos de la presente investigación, es necesario dividir el incentivo fiscal anual por periodos trimestrales, esto se hace para tener más datos y hacer análisis más precisos acerca de la evolución del incentivo fiscal. El incentivo fiscal trimestral se determina de la siguiente manera:

$$IF_{n,t} = \pi_n * IF_t$$

Dónde:

$IF_{n,t}$ : es el Incentivo Fiscal del trimestre n en el año t;

$\pi_n$ : es la proporción de turistas que visitaron el país trimestralmente y

$IF_t$ : es el incentivo fiscal en el año t.

Se utilizó la proporción de llegada de los turistas, porque fueron los turistas quienes determinaron la generación de ingresos (rentas) de todo el sector turismo durante el año. Es decir, que los turistas que visitaron el país, realizaron gastos diarios dentro del territorio, y ese gasto se convirtió en la renta de las empresas beneficiadas; por lo tanto el ritmo de llegada de turistas al país afectó directamente la generación de rentas de las empresas beneficiadas y por lo tanto del GT.

Según el cuadro II-9, para el 2006, del total de turistas que visitaron El Salvador durante el año, el 22.9% lo hizo el primer trimestre. Por lo tanto, se esperaría que el incentivo fiscal para el primer trimestre también haya sido del 22.9% del total anual<sup>67</sup>.

**Cuadro II-9.**  
**Llegada de turistas marzo 2006 – diciembre 2011**  
(Número de personas)

Trimestre	Turistas	Proporción	Trimestre	Turistas	Proporción
mar-06	292,708	0.2289	mar-09	267,527	0.2452
jun-06	300,679	0.2351	jun-09	250,462	0.2296
sep-06	333,203	0.2605	sep-09	276,757	0.2537
dic-06	352,337	0.2755	dic-09	296,180	0.2715
mar-07	303,187	0.2265	mar-10	278,546	0.2423
jun-07	311,718	0.2329	jun-10	289,960	0.2522
sep-07	362,659	0.2709	sep-10	284,054	0.2471
dic-07	360,979	0.2697	dic-10	297,002	0.2584
mar-08	329,802	0.2382	mar-11	282,698	0.2387
jun-08	358,609	0.2590	jun-11	273,819	0.2312
sep-08	342,284	0.2472	sep-11	299,619	0.2530
dic-08	354,078	0.2557	dic-11	328,361	0.2772

Fuente: División de Inteligencia de CORSATUR, Informe Coyuntural, varios años.

Para el primer trimestre se tiene entonces:

$$IF_{1,2006} = 0.22887 * US\$ 52439.7$$

$$IF_{1,2006} = US\$ 12001.88$$

Para el segundo trimestre se tiene:

$$IF_{2,2006} = 0.2351 * US\$ 52439.7$$

$$IF_{2,2006} = US\$ 12328.72$$

Haciendo todos los cálculos correspondientes para cada trimestre, se ha logrado obtener el Gasto Tributario del sector turismo desde el primer trimestre 2006 hasta el cuarto trimestre de 2011.

<sup>67</sup> CORSATUR: División de Inteligencia de CORSATUR, Informe Coyuntural, 2009-2012.

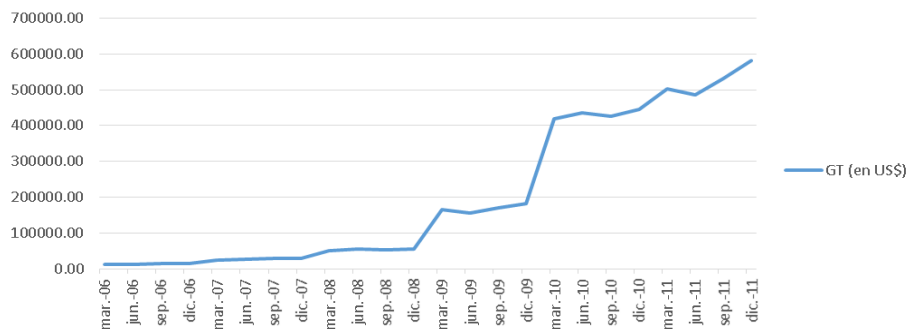
**Cuadro II-10.**  
**Gasto Tributario Turístico, marzo 2006 – diciembre 2011**  
 (Cifras en dólares)

Periodo	Gasto Tributario	Periodo	Gasto Tributario
Mar-06	12,002	Mar-09	165,164
Jun-06	12,329	Jun-09	154,629
Sept-06	13,662	Sept-09	170,863
Dic-06	14,447	Dic-09	182,854
Mar-07	24,992	Mar-10	417,897
Jun-07	25,695	Jun-10	435,021
Sept-07	29,894	Sept-10	426,161
Dic-07	29,755	Dic-10	445,586
Mar-08	50,644	Mar-11	501,495
Jun-08	55,068	Jun-11	485,744
Sept-08	52,561	Sept-11	531,512
Dic-08	54,372	Dic-11	582,499

**Fuente:** Cálculos propios con base a las Estadísticas del CNR

El cuadro II-10 muestra que entre marzo y diciembre de 2006, el GT se incrementó en US\$ 2,444, lo que significa un incremento promedio del 6.4% trimestralmente. Para marzo de 2007, el GT equivalía a US\$ 24,992 lo que significó un incremento del 110.4% con respecto al 2006, esto porque los nuevos proyectos aprobados para 2007 influyeron en el comportamiento de la variable, lo cual se observa en la figura II-1.

**Figura II-1.**  
**Dinámica del Gasto Tributario en el Sector Turismo 2006-2011**  
 (Cifras en dólares)



**Fuente:** Elaboración propia, según datos calculados del Gasto Tributario Renta

La figura II-1 muestra además que entre diciembre de 2009 y marzo de 2010 existe un incremento significativo en la variable, esto se debe a que la inversión total de los proyectos para 2009 alcanzó US\$ 9.29 millones, por lo que la magnitud de la inversión y los ingresos generados por esta, hicieron que el gasto tributario casi se triplicara para el primer trimestre de 2010.

### II-3-5 La Inversión del Sector Turismo, 2006-2011

Los sectores que componen el sector turismo, según CORSATUR y BCR, son los subsectores: Hoteles, Bares y Restaurantes<sup>68</sup>. Así que las inversiones realizadas para construir, ampliar y mejorar la infraestructura o adquirir nueva maquinaria necesaria para la realización de las actividades de turismo, caben en la definición de Inversión del Sector Turismo.

**Cuadro II-11.**  
**Inversión Trimestral del Sector Turismo, 2006-2011**  
**(EN MILLONES DE US\$)**

Periodo	Inversión	Periodo	Inversión
Mar-06	21.86	Mar-09	19.25
Jun-06	22.43	Jun-09	19.35
Sept-06	22.97	Sept-09	19.43
Dic-06	23.34	Dic-09	19.57
Mar-07	23.85	Mar-10	20.67
Jun-07	24.37	Jun-10	20.62
Sept-07	25.02	Sept-10	20.70
Dic-07	25.84	Dic-10	20.81
Mar-08	23.71	Mar-11	24.58
Jun-08	24.30	Jun-11	24.61
Sept-08	24.74	Sept-11	24.92
Dic-08	23.38	Dic-11	25.15

**Fuente: Cálculos realizados con base a Estadísticas del BCR**

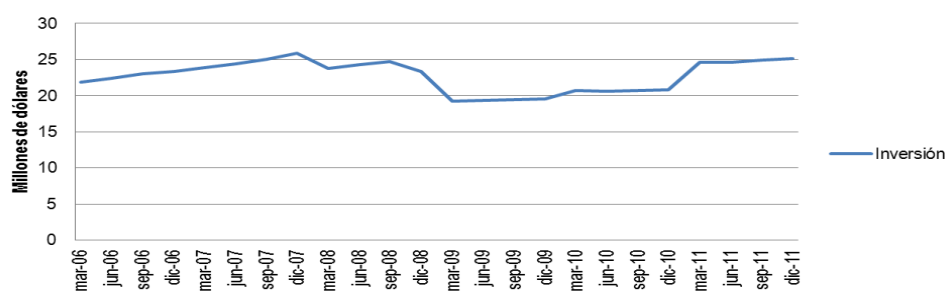
Desde esa perspectiva, la inversión ha experimentado un comportamiento muy estacionario a lo largo del periodo de estudio. Según se observa los datos del cuadro II-11, entre marzo de 2006 y diciembre de 2011, la inversión aumentó 3.29 millones de dólares, lo que significó un incremento anual promedio del 0.8%.

---

<sup>68</sup> CORSATUR División de Inteligencia de CORSATUR, Informe Coyuntural, 2009 y 2012; Metodología del Cálculo de Cuentas Nacionales, Base 1990.

Sin embargo, a nivel trimestral se observan variaciones significativas, ya que entre el cuarto trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009 la inversión disminuyó en US\$ 4.14 millones de dólares, lo que significó una caída de la inversión del 17.7%. Al mismo tiempo se observa que entre el primer trimestre de 2011 y el cuarto trimestre de 2010 la inversión incrementó US\$3.78 millones, lo que implicó un incremento del 18.2% de la inversión.

**Figura II-2.**  
**Comportamiento de la Inversión Trimestral 2006-2011**  
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia.

En la figura II-2 se puede observar una tendencia positiva de marzo 2006 hasta diciembre 2007. Este tendencia equivale a un crecimiento del 2.4% trimestral. A partir de marzo de 2008 se observan variaciones positivas y negativas de la inversión hasta tocar fondo en marzo 2009, a partir de este trimestre la inversión empieza a recuperarse, destacando un salto significativo de diciembre de 2010 a marzo 2011.

### II-3-6 La Inversión Turística<sup>69</sup> Frente al Gasto Tributario, 2006-2011

Al comparar el comportamiento del GT y la Inversión del sector turismo, se logra observar una marcada diferencia entre sus dinámicas (Ver Cuadro II-12).

La inversión del primer trimestre de 2007 (U\$23.8 millones) solamente incrementó el 2.2% con respecto al cuarto trimestre de 2006 (U\$ 23.34 Millones), mientras que el GT, para la misma época se incrementó en un 73%.

<sup>69</sup> Banco Central de Reserva: Revista Trimestral, primer trimestre 2006- cuarto trimestres 2011.



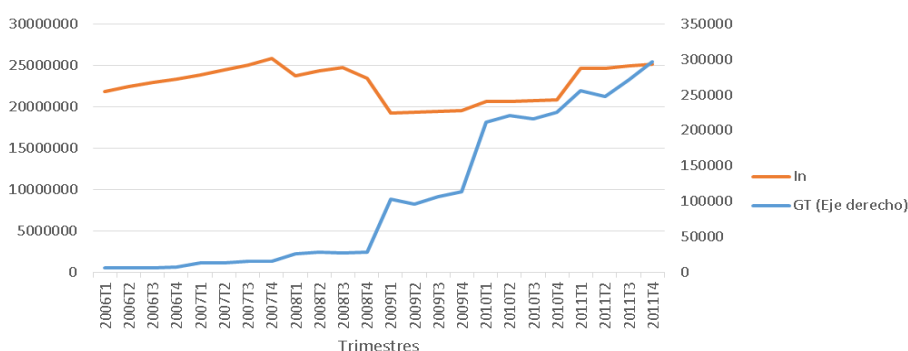
**Cuadro II-12.  
Gasto Tributario y la Inversión, 2006-2011**

Periodo	Inversión (U\$ Millones)	GT (en US\$)	Periodo	Inversión (U\$ Millones)	GT (en US\$)
mar-06	21.86	12,002	mar-09	19.25	16,5164
jun-06	22.43	12,329	jun-09	19.35	15,4629
sep-06	22.97	13,662	sep-09	19.43	17,0863
dic-06	23.34	14,447	dic-09	19.57	18,2854
mar-07	23.85	24,992	mar-10	20.67	41,7897
jun-07	24.37	25,695	jun-10	20.62	43,5021
sep-07	25.02	29,894	sep-10	20.70	42,6161
dic-07	25.84	29,755	dic-10	20.81	44,5586
mar-08	23.71	50,644	mar-11	24.58	50,1495
jun-08	24.30	55,068	jun-11	24.61	48,5744
sep-08	24.74	52,561	sep-11	24.92	53,1512
dic-08	23.38	54,372	dic-11	25.15	58,2499

**Fuente:** Elaboración propia según cálculos previos.

De esa forma, puede observarse durante todo el periodo que la inversión tuvo un comportamiento estable (e inclusive estacionario), frente al comportamiento más dinámico (e inclusive acelerado) del GT como se muestra en la siguiente figura.

**Figura II-3.  
Inversión Turística e Incentivo Fiscal-Renta  
(Cifras en dólares)**



**Fuente:** Elaboración propia.

Simultáneamente, puede observarse en la figura II-3 que el GT ha ido aumentando año con año de una forma significativa, mientras que la inversión tiene un comportamiento creciente leve desde el primer trimestre de 2006 hasta el cuarto trimestre de 2007 de 2.42% al año, luego experimentó una decrecimiento del 3.2% anual.

La recuperación de la inversión fue considerablemente lenta en los trimestres siguientes (3.3% anual), que apenas logró subsanar la caída de los periodos anteriores.

No ocurre lo mismo con el GT, su crecimiento fue considerablemente más dinámico y acelerado. Desde el primer trimestre 2006 hasta el cuarto trimestre de 2008 el GT creció el 17.2% al año, mientras que en el resto del periodo tuvo un crecimiento del 31.5% al año.

Puede observarse también que la inversión total (línea naranja eje izquierdo) se mantuvo en los rangos de poco más de US\$ 250 millones<sup>70</sup> y poco menos de US\$ 200 millones, en promedio la inversión fue de US\$ 225 millones al año. La inversión no cambió de escala dentro del periodo de investigación que ronda los US\$ 225 millones al año y no sufrió de cambios significativos a lo largo del periodo.

Sin embargo, el GT (línea azul eje derecho) cambió de escala desde el primer año, e inclusive desde el primer trimestre. Pasó desde US\$ 12 mil hasta los US\$ 14,000 en 2006; luego cambió desde los US\$ 14,000 hasta muy por arriba de US\$ 54,000. El gasto tributario cambió de escala en el periodo de investigación desde US\$ 12,000 en 2006 hasta poco más de US\$ 582,000.

---

<sup>70</sup> Revista Trimestral del Banco Central de Reserva, primer trimestre 2006- cuarto trimestres 2011, rango promedio de la Inversión en el Sector Turismo.

## **CAPÍTULO III - IMPACTO DEL GASTO TRIBUTARIO EN LA INVERSIÓN.**

En este capítulo se describe y utiliza el modelo de regresión de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), para determinar el nivel de incidencia y significancia (correlación) entre las variables económicas GT e Inversión Turística analizadas en el capítulo 2.

### **III-1- Identificación del Modelo Econométrico**

Como no existe una teoría económica formal que relacione a los GT y la Inversión, solo tratamientos preliminares que manifiestan la relación directa y proporcional de los GT con la Inversión Turística, tal y como se presenta en el capítulo uno; el modelo de regresión a utilizar para determinar la incidencia y significancia empírica entre ambas variables en la presente investigación es el siguiente.

$$Inv = F(Gt, u)$$

$$Inv = \beta + \delta Gt + \mu$$

La ecuación formula que la variable dependiente es la Inversión Turística Salvadoreña Estimada (Inv); [ $\beta$  (beta),  $\delta$  (teta)] los estimadores de mínimos cuadrados conocidos también como parámetros que determinan la pendiente y el grado de incidencia entre las variables respectivamente; (Gt), la variable independiente gasto tributario: y (u) el término error; es decir, todas aquellas variables que influyen en el comportamiento de la variable dependiente (Inv) y están ausentes en el modelo, como por ejemplo: el Producto Interno Bruto (PIB), la tasa de interés, la especulación de los mercados financieros, etc..

La relación entre las variables es de tipo lineal de acuerdo a que un cambio positivo en el Gasto Tributario (Gt) genera para un determinado periodo un cambio positivo de magnitud ( $\delta Gt$ ) en la Inversión (Inv) y viceversa. Tal como se expresa en las siguientes ecuaciones.

$$\uparrow Inv = \beta + \uparrow \delta Gt + \mu$$

$$\downarrow Inv = \beta + \downarrow \delta Gt + \mu$$

### III-2- Determinación del Modelo

Establecido el modelo de regresión para determinar la relación e incidencia entre el gasto tributario y la Inversión, se procede a calcular  $\beta$  y  $\delta$ , los parámetros del modelo, los cuales según la Teoría de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) se logra con las siguientes ecuaciones.

**Cuadro III-1.**  
**Inversión y Gasto Tributario Trimestral, 2006-2011**  
(Cifras en millones de dólares)

Periodo	Inversión (Inv)	GT	(Inv)*(GT)	(GT) <sup>2</sup>
I-06	21.86	0.0120	0.2624	0.0001
II-06	22.43	0.0123	0.2765	0.0002
III-06	22.97	0.0137	0.3138	0.0002
IV-06	23.34	0.0144	0.3372	0.0002
I-07	23.85	0.0250	0.5960	0.0006
II-07	24.37	0.0257	0.6262	0.0007
III-07	25.02	0.0299	0.7478	0.0009
IV-07	25.84	0.0298	0.7689	0.0009
I-08	23.71	0.0506	1.2007	0.0026
II-08	24.30	0.0551	1.3381	0.0030
III-08	24.74	0.0526	1.3002	0.0028
IV-08	23.38	0.0544	1.2713	0.0030
I-09	19.25	0.1652	3.1786	0.0273
II-09	19.35	0.1546	2.9927	0.0239
III-09	19.43	0.1709	3.3193	0.0292
IV-09	19.57	0.1829	3.5780	0.0334
I-10	20.67	0.4179	8.6374	0.1746
II-10	20.62	0.4350	8.9702	0.1892
III-10	20.70	0.4262	8.8206	0.1816
IV-10	20.81	0.4456	9.2710	0.1985
I-11	24.58	0.5015	12.3282	0.2515
II-11	24.61	0.4857	11.9556	0.2359
III-11	24.92	0.5315	13.2435	0.2825
IV-11	25.15	0.5825	14.6506	0.3393
<b>Σ</b>	<b>545,4370</b>	<b>4,8748</b>	<b>109,9845</b>	<b>1,9822</b>

Fuente: Revista Trimestral BCR

Para calcular,  $\beta$

$$\beta = \frac{G_t^2 \text{ Inv} - G_t (G_t * \text{Inv})}{n G_t^2 - G_t^2}$$

Para calcular,  $\delta$ :

$$\delta = \frac{n (G_t * \text{Inv}) - G_t \text{ Inv}}{n G_t^2 - G_t^2}$$

Cuando se sustituye los valores del Cuadro III-1, en las ecuaciones anteriores se obtiene.

Para  $\beta$ .

$$\beta = \frac{G_t^2 \text{ Inv} - G_t (G_t * \text{Inv})}{n G_t^2 - G_t^2}$$

$$\beta = \frac{1.9822 \ 545.4370 - (4.8748)(109.9845)}{24 \ 1.9822 - 4.8748^2}$$

$$\beta = 22.8911$$

Para  $\delta$ .

$$\delta = \frac{n (G_t * \text{Inv}) - G_t \text{ Inv}}{n G_t^2 - G_t^2}$$

$$\delta = \frac{24 \ 109.9845 - (4.8748)(545.4370)}{24 \ 1.9822 - (4.8748)^2}$$

$$\delta = -0.8104$$

Como se puede observar, el resultado de la operación es que se obtiene un  $\beta = 22.8911$  con signo positivo y un  $\delta = -0.8104$  de signo negativo. Y por consiguiente, la ecuación del modelo quedaría de la siguiente manera<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> En estadística, un gorro sobre una variable indica que es un valor estimado.

$$Inv = \beta + \delta Gt + \mu$$

$$Inv = 22.8911 - 0.8104Gt \quad (E1)$$

En el área económica, estos resultados manifiestan la posible inexistencia de una relación e incidencia positiva entre el GT y la Inversión en Turismo durante 2006-2011; por el contrario, lo que el modelo expresa es la existencia de una relación negativa de acuerdo al parámetro de  $\delta = -0.81$ . De esta manera, si el Estado decidiera incentivar la inversión en turismo con un dólar como deducción en el pago del Impuesto sobre la renta, en promedio, se obtendría decremento o pérdida en la inversión de aproximadamente de 0.81 centavos de dólar. Se dice en promedio, porque la relación entre inversión y el GT es inexacta dado que existen otras variables que influyen en la inversión y no se especifican en el modelo, sino que están recogidas en el término de error ( $u$ ).

### **III-3- Significancia Estadística del Gasto Tributario ( $\delta$ )**

Dado que no hay otros trabajos de investigación que relacionen el Gasto Tributario y la Inversión, como sucede con el Producto Interno Bruto, la tasa de interés, la infraestructura vial y la seguridad pública; a continuación se procede a determinar la significancia estadística del GT sobre la Inversión.

La significancia estadística, es un proceso estadístico que se utiliza para comprobar si el parámetro o parámetros calculados son necesarios dentro del modelo. Técnicamente se trata de determinar dentro de una prueba de normalidad, cuál es la probabilidad de que el parámetro calculado sea cero (0) o esté cercano a cero. Si el parámetro calculado tiene una probabilidad mayor que el 5% de ser cero, el parámetro no tiene significancia dentro del modelo.

Es decir, que si el parámetro tiene una alta probabilidad de ser cero, entonces el parámetro, y por tanto la variable seleccionada, no influye dentro de la inversión. De lo contrario, si el parámetro no es cero, o tiene baja probabilidad de serlo, entonces el parámetro interviene de forma significativa, positiva o

negativamente, si esto ocurre la variable seleccionada puede influir dentro de la inversión y es necesaria para determinar su influencia económica sobre la inversión.

Para determinar la significancia de cualquier parámetro  $\beta$  (intercepto) o  $\delta$  (teta); primero se establecen las pruebas de contraste o hipótesis, luego se estiman simultáneamente el estadístico tau empírico ( $t_e$ ) y tau teórico ( $t_t$ ) bajo el enfoque de normalidad; y por último se comprueba la significancia estadística del parámetro basándose conjuntamente en reglas de decisión y probabilidad estadística.

Las pruebas de contraste o hipótesis son:

$$H_0: \beta = 0$$

$$H_0: \delta = 0$$

$$H_1: \beta \neq 0$$

$$H_1: \delta \neq 0$$

Dónde:  $H_0$ , es la hipótesis nula y  $H_1$  es la hipótesis alterna.

La hipótesis nula ( $H_0$ ) en la presente investigación hace referencia a que los parámetro  $\beta$  y  $\delta$  son cero, es decir, no significativos para el modelo. Viceversa, la hipótesis alterna ( $H_1$ ) manifiesta que los parámetros si son significativos.

En la práctica no se acostumbra a determinar la significancia del parámetro  $\beta$  (intercepto) porque primero, no ayuda a probar la teoría económica y segundo lo que se desea es probar las variaciones de la Inversión (Inv) en función del Gasto Tributario (Gt); el estadístico tau empírico y teórico que se utiliza para probar la significancia del parámetro  $\delta$  es el siguiente.

$$T \text{ empírico} = t_\delta = \frac{\delta - E(\delta)}{\frac{(Inv - Inv)^2}{n - k}}$$

$$T \text{ teórico} = t_e = t_{\frac{\infty}{2}, n-k}$$

Dónde:

$(Inv - Inv)$ : representa las diferencias entre la inversión real y la inversión estimada en base al modelo de regresión del apartado III-2;

n: representa el número de observaciones en la variable dependiente Inversión en Turismo (Inv) desde el primer trimestre del año 2006 hasta el cuarto trimestre del 2011;

k: es la cantidad de parámetros presente en el modelo de regresión, el valor y la esperanza matemática de  $\delta$  respectivamente ( $\delta$ ,  $E(\delta)$ ) y,

$\infty$  (alpha): es el intervalo de confianza permitido para aceptar o rechazar la prueba de significancia, que en este caso es de 5%.

Y como reglas de decisión, para la prueba de significancia individual de  $\delta$ , se tiene que el estadístico t (tau) empírico es el que determina la prueba, es decir que éste es el que muestra la posición de  $\delta$  (teta) con respecto a cero (0); y el t (tau) teórico es el que muestra los límites de la distancia a cero (0); si el t empírico cae fuera de estos límites entonces el parámetro  $\delta$  (teta) estaría muy alejado de cero; si cae dentro de estos límites entonces el parámetro es cercano a cero (0). En términos matemáticos:

$$\text{Si } t_{\delta} \leq t_e \text{ se acepta } H_0$$

$$\text{Si } t_{\delta} \geq t_e \text{ se rechaza } H_0$$

Sustituyendo los valores utilizando los datos del cuadro III-2, para calcular el “t empírico” se obtiene:

$$T \text{ empírico} = t_{\delta} = \frac{\delta - E(\delta)}{S_{gt}}$$

$$t_{\delta} = \frac{(-0.810401 - 0)}{2.1943} = -0.3694$$



**Cuadro III-2.**  
**Inversión Observada e Inversión Estimada**  
 (Cifras en millones de US\$)

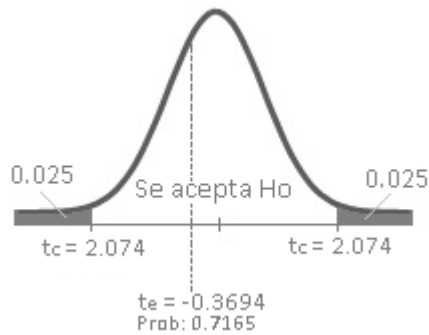
Periodo	Inversión Observada (Inv)	Inversión estimada (Inv)	(Inv - Inv) <sup>2</sup>
I-06	21.86	22.88	1.0412
II-06	22.43	22.88	0.2071
III-06	22.97	22.88	0.0075
IV-06	23.34	22.88	0.2099
I-07	23.85	22.87	0.9510
II-07	24.37	22.87	2.2468
III-07	25.02	22.87	4.6151
IV-07	25.84	22.87	8.8414
I-08	23.71	22.85	0.7353
II-08	24.30	22.85	2.1105
III-08	24.74	22.85	3.5637
IV-08	23.38	22.85	0.2850
I-09	19.25	22.76	12.3352
II-09	19.35	22.77	11.6422
III-09	19.43	22.75	11.0608
IV-09	19.57	22.74	10.0839
I-10	20.67	22.55	3.5485
II-10	20.62	22.54	3.6800
III-10	20.70	22.55	3.4149
IV-10	20.81	22.53	2.9711
I-11	24.58	22.48	4.4025
II-11	24.61	22.50	4.4756
III-11	24.92	22.46	6.0330
IV-11	25.15	22.42	7.4650
<b>Total</b>			<b>105.9273</b>

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de inversión del Sector Turismo del BCR y Modelo de Mínimos Cuadrados.

Y al utilizar la tabla de estandarización t con nivel de significancia del  $\alpha=5\%$  y con 22 ( $n - k = 24 - 2 = 22$ ) grados de libertad, se obtiene la siguiente t teórica ( $t_{\infty}$ ):

$$t_{\infty, n-k} = \pm 2.074$$

Al representar ambos estadísticos tau (t empírico y teórico) en una curva normal, se obtiene.



La interpretación matemática en los cálculos realizados en esta sección es dado que  $t$  empírico = - 0.3694 es menor al  $t$  teórico = 2.074, se acepta la Hipótesis nula ( $H_0$ ) de que el parámetro  $\delta$  no es significativo dentro del modelo, es decir,  $\delta$  es cero (0) o está cercano a cero. En el área económica, por otro lado, lo anterior significa que la variable Gasto Tributario ( $G_t$ ) no tiene relación e incidencia alguna en la Inversión del sector turismo, debido a que el parámetro  $\delta$  tiene una probabilidad de 71.6% de ser insignificante dentro del modelo.

### III-4- Grado de Asociación Gasto Tributario y la Inversión (r)

Para confirmar la existencia o no de una relación entre la inversión y los gastos tributarios, se procede a realizar el cálculo del coeficiente de correlación ( $r$ ), el cual es una medida del grado de asociación entre dos o más variables. La fórmula estadística es:

$$r^2 = \frac{n \sum G_t Inv - \sum G_t \sum Inv}{n \sum G_t^2 - (\sum G_t)^2} \cdot \frac{\sum G_t Inv - \sum G_t \sum Inv}{n \sum Inv^2 - (\sum Inv)^2}$$

Al utilizar los datos del cuadro III-3, y sustituirlos en la fórmula se obtiene:

$$r^2 = \frac{24(109.9845) - 4.8748 \cdot 545.4370}{24(1.9822) - 4.8748^2} \cdot \frac{545.4370 - 4.8748 \cdot 12502.474}{24 \cdot 12502.474 - (545.4370)^2}$$

$$r^2 = \frac{371.266907}{60900.29006} = 0.00609$$

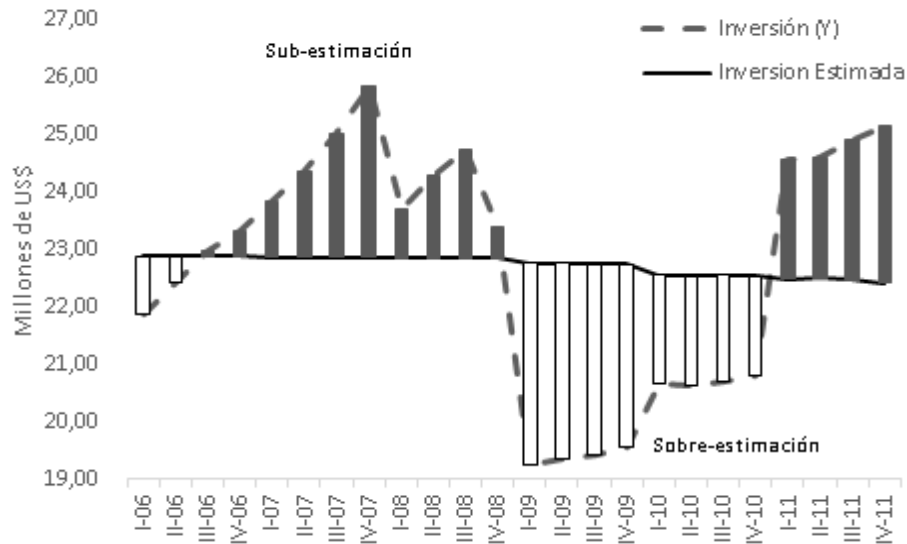
**Cuadro III-3.**  
**Inversión y Gasto Tributario a Precios Corrientes**  
 (Cifras en millones de US\$)

Periodo	Inversión	GT	(Inv)*(GT)	(GT) <sup>2</sup>	(Inv) <sup>2</sup>
I-06	21.86	0.0120	0.2624	0.0001	477.907
II-06	22.43	0.0123	0.2765	0.0002	502.933
III-06	22.97	0.0137	0.3138	0.0002	527.468
IV-06	23.34	0.0144	0.3372	0.0002	544.646
I-07	23.85	0.0250	0.5960	0.0006	568.639
II-07	24.37	0.0257	0.6262	0.0007	593.862
III-07	25.02	0.0299	0.7478	0.0009	625.762
IV-07	25.84	0.0298	0.7689	0.0009	667.731
I-08	23.71	0.0506	1.2007	0.0026	562.054
II-08	24.30	0.0551	1.3381	0.0030	590.455
III-08	24.74	0.0526	1.3002	0.0028	611.887
IV-08	23.38	0.0544	1.2713	0.0030	546.671
I-09	19.25	0.1652	3.1786	0.0273	370.375
II-09	19.35	0.1546	2.9927	0.0239	374.570
III-09	19.43	0.1709	3.3193	0.0292	377.404
IV-09	19.57	0.1829	3.5780	0.0334	382.884
I-10	20.67	0.4179	8.6374	0.1746	427.195
II-10	20.62	0.4350	8.9702	0.1892	425.195
III-10	20.70	0.4262	8.8206	0.1816	428.397
IV-10	20.81	0.4456	9.2710	0.1985	432.901
I-11	24.58	0.5015	12.3282	0.2515	604.319
II-11	24.61	0.4857	11.9556	0.2359	605.801
III-11	24.92	0.5315	13.2435	0.2825	620.836
IV-11	25.15	0.5825	14.6506	0.3393	632.584
<b>Sumas (Σ)</b>	545.4370	4.8748	109.9845	1.9822	12502.474

**Fuente: Elaboración propia basada en estadísticas del MITUR**

Este valor ( $r^2$ ) de 0.00609 en términos estadísticos significa que entre la variable Gasto Tributario e Inversión solo existe el 0.609% de relación y/o asociación lineal. En términos económicos, significa que el comportamiento del Gasto Tributario explica menos del 1% de la variación de la Inversión, es decir que la relación entre el Gasto Tributario y la Inversión del sector turismo, técnicamente, no es significativa. Véase la siguiente figura.

**Figura III-1.**  
**Relación entre el Gasto Tributario y la Inversión Turística**  
 (Cifras en millones de dólares americanos)



**Fuente: Elaboración propia según Modelo de Predicción Mínimos Cuadrados.**

De acuerdo con la figura anterior en el cual la línea punteada representa los cambios en la inversión real del sector turismo durante el periodo 2006-2011 y la línea continua representa la inversión estimada según la variable escogida en el modelo; en este caso, el Gasto Tributario (GT), se observa que la primera es más dinámica y errática que la segunda; y por ende una diferencia significativa entre ambas.

Siguiendo esta idea, al momento de comparar la inversión real contra la inversión estimada para el primer trimestre 2006 donde la inversión real alcanzó US\$ 21.86 millones y la inversión estimada de US\$ 22.88 millones, la inversión estimada fue \$1.02 millones mayor.

Esto conlleva a decir que, cada vez que la inversión estimada es mayor a la inversión real, se incurre en sobre-estimación de la inversión y cada vez que la inversión estimada es menor que la inversión real, se incurre en sub-estimación de la inversión real. De acuerdo con ello, el Gasto Tributario, como variable

principal de la inversión estimada; no provee de suficiente información para predecir el comportamiento de la inversión real.

### III-5- Cambio de Tendencia

Para validar los resultados encontrados con las pruebas anteriores sobre la inexistencia de una relación positiva entre la Inversión y el Gasto Tributario durante el periodo 2006-2011, se presenta el análisis de cambio de tendencia.

**Cuadro III-4.**  
**Cambios de Tendencia de la Inversión Real y Estimada.**  
(Ratio inversión real – inversión estimada)

Count % Table % Row	CINVF		Total
	0	1	
0	10	6	16
	45.45	27.27	72.73
	62.50	37.50	100.00
CINV 1	2	4	6
	9.09	18.18	27.27
	33.33	66.67	100.00
Total	12	10	22
	54.55	45.45	100.00
	54.55	45.45	100.00

Fuente: Elaboración propia según datos procesados en Eviews 7.1

De acuerdo con lo anterior, si se analiza el cuadro III-4 por columnas, CINVF representa las distintas tendencias de la inversión estimada en el periodo 2006-2011. La columna que tiene encabezado cero (0) indica el número de periodos en los que la inversión estimada permaneció estable o con comportamiento estacionario, en este caso, fueron 12 trimestres en los que se observó estacionalidad en la inversión estimada.

La columna que tiene encabezado uno (1) representa los trimestres en los que la inversión estimada cambió su tendencia, ya sea positiva o negativamente; en este caso se obtuvieron 10 trimestres de cambios de tendencia en el periodo. De forma análoga, también puede hacerse el análisis de forma horizontal, CINV representa la inversión real, la fila con encabezado cero (0) representa la estacionalidad de la inversión real, 16 trimestres en total, y las filas con

encabezado uno (1) los cambios de tendencia en la inversión real, 6 trimestres en total.

Pueden observarse además, las intersecciones posibles en esta tabla de tendencias. La intersección 0 en CINVF y 0 en CINV representa la estacionalidad de ambas inversiones, 10 trimestres en tanto la inversión estimada como la real presentó estacionalidad al mismo tiempo. Sin embargo, lo que interesa son los cambios de tendencia de ambas a la vez; es decir, la intersección 1 en CINVF y 1 en CINV. Esta intersección representa los cambios en la tendencia de ambas categorías, que para este caso fueron 4 trimestres.

La explicación económica a estas tendencias es que solamente en 4 trimestres la inversión real cambió de tendencia a la vez que lo hizo el GT. Dentro del cuadro, la participación del GT en los cambios de tendencia de la inversión real fue de 18.2%.

Con esta última herramienta se establece que no es necesario continuar haciendo más pruebas, y por tanto, queda demostrado que no existe relación entre la inversión en el sector turismo y el Gasto Tributario.

## **CAPÍTULO IV - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **CONCLUSIONES**

#### **Ambigüedad en la Política de los Incentivos Fiscales.**

El GT es una nueva corriente de análisis que trata sobre los gastos en los cuales incurre un gobierno para incentivar a sectores económicos claves. Por lo tanto, al ser un nuevo cúmulo de ideas, hipótesis, supuestos, etc. se ha observado que actualmente no existe una teoría que describa con exactitud cómo se clasifican y sobre todo como se determinan estos GT. Solo existen lineamientos generales que un investigador puede seguir al estudiar el GT en una economía, pero no existe una teoría concreta que los pueda determinar puntual y tajantemente, mucho menos que pueda modelarse.

Aunado a lo anterior, mientras no exista una teoría concreta, un “envase”, que permita al investigador utilizar modelos homogéneos y estandarizados, las investigaciones de este tipo podrán converger en algunos puntos, pero en general diferirán en su mayor parte, esto como producto de la falta de ese “envase” que oriente los supuestos y las hipótesis sobre el GT. Por lo tanto, es importante mencionar que este estudio y cualquier otro estudio ya realizado o que en el futuro se realice, no podrán ser comparados entre sí, por lo menos no en su aplicación y totalidad.

La Ley de incentivos se ha basado en impulsar las grandes inversiones, pero es visible que no ha funcionado para incentivar la microempresa del sector, esto se observa en el listado de proyectos de interés turístico aprobados por el MITUR.

La Ley es demasiado general en su aplicación, no es lo mismo incentivar la industria hotelera o de restaurantes en la costa que en las montañas, estas diferencias no fueron contempladas en la ley y por tanto su aplicación resulta ser ambigua en el enfoque local.

## **Relación No Significativa entre el Gasto Tributario y la Inversión Turística.**

El modelo realizado en la investigación indica que no existe relación entre la inversión del sector turismo y el GT generado por los incentivos fiscales de la Ley de Turismo.

1. Como se pudo observar en el Capítulo III, en el resultado de la operación del modelo es que se obtiene un  $\beta = 22.8911$  con signo positivo y un  $\delta = 0.8104$  de signo negativo. Y por consiguiente, la ecuación del modelo:

$$Inv = \beta + \delta Gt + \mu$$

$$Inv = 22.8911 - 0.8104Gt$$

En el área económica, estos resultados manifiestan la posible inexistencia de una relación e incidencia positiva entre el GT y la Inversión en Turismo durante 2006-2011; por el contrario, lo que el modelo expresa es la existencia de una relación negativa de acuerdo al parámetro de  $\delta = -0.81$ .

De esta manera, si el Estado decidiera incentivar la inversión en turismo con un dólar como deducción en el pago del Impuesto Sobre la Renta, en promedio, se obtendría decremento o pérdida en la inversión de aproximadamente de 0.81 centavos de dólar.

2. Puede observarse que  $r^2 = 0.00609$ , en términos estadísticos, significa que entre la variable Gasto Tributario e Inversión sólo existe el 0.609% de relación y/o asociación lineal. En términos económicos, significa que el comportamiento del Gasto Tributario explica menos del 1% de la variación de la Inversión, es decir que la relación entre el Gasto Tributario y la Inversión del Sector Turismo, técnicamente, no es significativa.
3. Las pruebas de hipótesis planteadas en el Capítulo III con respecto al parámetro del Gasto Tributario:



$$H_0: \delta = 0$$

$$H_1: \delta \neq 0$$

Dónde:  $H_0$ , es la hipótesis nula y  $H_1$  es la hipótesis alterna.

La hipótesis nula ( $H_0$ ) en la presente investigación hace referencia a que el parámetro  $\delta$  era cero, es decir, no significativo para el modelo. Viceversa, la hipótesis alterna ( $H_1$ ) manifestó que el parámetro si era significativo. Los resultados concluyeron que se aceptaba la hipótesis nula  $H_0$ :  $\delta$  era cercano a cero.

En el área económica, por otro lado, lo anterior significa que la variable Gasto Tributario (Gt) no tiene relación e incidencia alguna en la Inversión del Sector Turismo, debido a que el parámetro  $\delta$  tiene una probabilidad de 71.65% de ser cero. (Ver Capítulo III, Significancia estadística del Gasto Tributario)

4. Solamente en 4 trimestres la inversión real cambió de tendencia a la vez que lo hizo el GT. La participación del GT en los cambios de tendencia de la inversión real fue de 18.18%.

Con la herramienta estadística de los cambios de tendencia, se establece que no es necesario continuar haciendo más pruebas, y por tanto, queda demostrado que no existe relación entre la Inversión en el Sector Turismo y el Gasto Tributario. (Ver Capítulo III, Cambio de tendencia)

Por lo tanto, los incentivos fiscales no han contribuido a un cambio significativo en el nivel de inversión del sector y los proyectos de interés turísticos no han sido factor determinante en el crecimiento del sector.

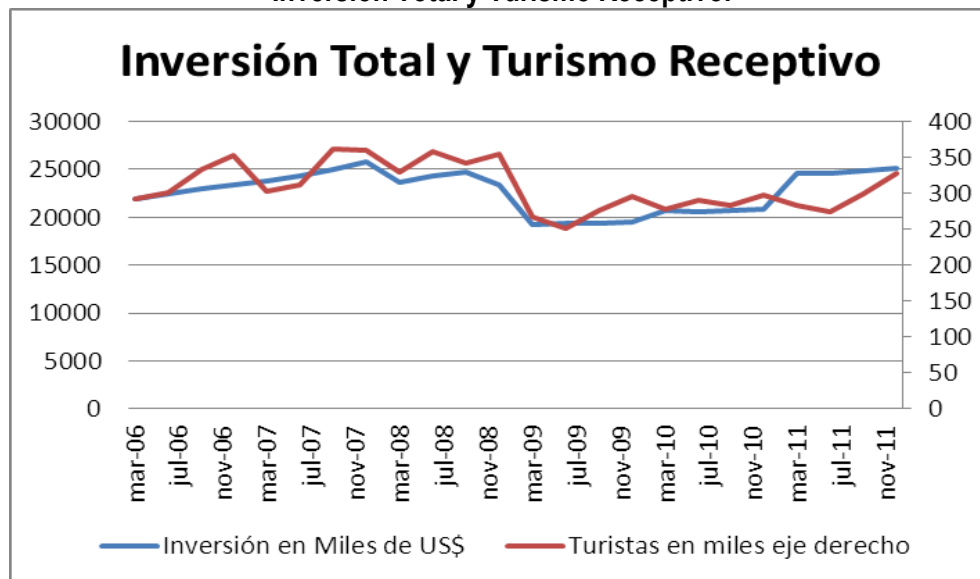
## Relación Positiva entre Turismo e Inversión Turística en El Salvador.

El Turismo Internacional se recuperó fuertemente en el 2010, las llegadas de turistas internacionales se incrementaron en un 5,4%, tras la caída de más del 21% en 2009. Sin embargo, la recuperación llegó a diferentes velocidades y se debió principalmente a las economías emergentes, impulsada por una mayor confianza y las condiciones económicas en todo el mundo. Lo que sí es evidente es que el turismo internacional salvadoreño se está recuperado más rápido de lo esperado por los impactos de la crisis financiera mundial y la recesión económica de finales de 2008 y transcurso de 2009.

En términos generales, al cierre del último trimestre de 2010, El Salvador recibió a 1,605,358 visitantes internacionales, 8,3% más que el año 2009, el 72% (1,149,561) pernoctaron por lo menos una noche, el resto (455,797) fueron visitantes de un solo día, lo que se conoce como excursionista.

Estos resultados reafirman la tendencia de recuperación que se empezó a percibir muy sutilmente desde inicios del último cuatrimestre del 2009 y que se ha consolidado a lo largo del 2010.

Figura IV-1  
Inversión Total y Turismo Receptivo.



Fuente: Elaboración propia según datos de MITUR y BCR.

Sin embargo la relación que existe entre la oferta turística y el turismo receptivo tiene mucho que ver con esta recuperación. Existe una relación muy significativa entre el turismo receptivo y la oferta turística- denotado principalmente por el nivel de inversión total del sector turismo-. En la figura IV.1 puede observarse tal relación.

La relación entre la inversión y el turismo es significativa. La causa, según la teoría; es que la inversión se ve influenciada con cierto retardo por la entrada de divisas en turismo, es decir que es el turismo receptivo el que determina el comportamiento de la inversión del siguiente trimestre. A diferencia del GT, en donde su relación con la inversión es insignificante.

## RECOMENDACIONES

1. El modelo evalúa el impacto de los GT en el sector turismo en el corto y mediano plazo, debido a que la ley fue creada en el 2005, por lo tanto es recomendable hacer un segundo estudio que evalúe el largo plazo. Considerando que estos incentivos rindan sus frutos dentro de 10 o 15 años, sería importante realizar una segunda evaluación entre el 2015 y 2020.
2. Es necesario hacer un estudio específico sobre los determinantes de la inversión del Sector Turismo en El Salvador. Realizar políticas públicas sin un pleno conocimiento sobre estos determinantes puede conllevar a gastos tributarios ineficientes o con un impacto por debajo de las expectativas gubernamentales, lo cual se ha observado en esta investigación.
3. Se sabe que en el país, más del 90% de los negocios son micro y pequeña empresa y esta realidad no es distinta en el Sector de Turismo, por lo tanto se recomienda una revisión a la Ley de Incentivos al Turismo para determinar si realmente se ha considerado beneficiar a la micro y pequeña empresa o únicamente se está abarcando las grandes inversiones, en esto los gobiernos locales juegan un rol importante, sería beneficioso para la economía si se diseñaran instrumentos de incentivos fiscales con enfoque local (municipal o regional) y para ello no es necesario diseñar nuevos instrumento sino utilizar los ya existentes y adecuarlos más a los territorios. Esto permite además de darle un enfoque microeconómico a los incentivos, eliminar la ambigüedad en su aplicación e incentivar adecuadamente al sector.
4. Este estudio es de carácter macroeconómico y evalúa al sector a nivel nacional. Sería recomendable hacer estudios municipales para evaluar como los incentivos fiscales impactan en realidades o escenarios económicos locales distintos. Esto le daría más solidez a la recomendación anterior, ya que permitiría evaluar como los incentivos fiscales, al no adecuarse a las realidades municipales o regionales, no generan los impactos esperados.

## BIBLIOGRAFIA

Banco Central de Reserva: Revista Trimestral, primer trimestre 2006- cuarto trimestres 2011

CEPAL. El Pacto Fiscal. Fortalezas, Debilidades, Desafíos." Santiago de Chile: Documento preparado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998.

CIAT. Manual de Buenas Práctica en la medición de los Gastos Tributarios: una experiencia iberoamericana. República de Panamá, Panamá: Secretaria Ejecutiva del CIAT, Año 2011.

Código Tributario, D. L. No. 230 de fecha 14 de diciembre de 2000, P. D. O. No. 241, T 349 de 22 de diciembre de 2000, Modificado el 06 de diciembre de 2012

Cooper, Chris et al. Turismo: Principios e Práctica, Bookman, Porto Alegre, 2001.

Craig, Jon y Allan, William; "Fiscal Transparency, Tax Expenditures, and Budget Processes: An International Perspective". 2001.

CORSATUR, Informe Estadístico de Turismo 2009 y Primer Semestre 2010.

CORSATUR, Informe de coyuntura: Turismo al cuarto trimestre de 2010

CORSATUR: División de Inteligencia de CORSATUR, Informe Coyuntural, 2009-2012

CORSATUR División de Inteligencia de CORSATUR, Informe Coyuntural, 2009 y 2012; Metodología del Cálculo de Cuentas Nacionales, Base 1990.

Decreto Ejecutivo No. 16 dado en Casa Presidencial el 22 de diciembre de 2011, deroga el Decreto Ejecutivo No. 75 de fecha 17 de diciembre de 1972.

De Oliveira Santos, Glauber Eduardo; Modelos teóricos aplicados al turismo, Estudios y Perspectivas en Turismo, Vol. 16, núm. 1, Marzo, 2007. Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos, Argentina.

Figuerola, Manuel. Teoría económica del Turismo. Madrid: Alianza Universidad Textos. Año 1990

Jorratt de Luis, Michel. Análisis del gasto tributario y propuestas de incentivos fiscales a la inversión y al empleo en Ecuador. En: Fiscalidad. Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas. Quito: SRI, 2010, pág. 18

Jorratt de Luis, Michael y Serrano Mancía, Alfredo; Fiscalidad. Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas No. 4, año 2010, págs.30-31

Gitman, L. J., & Joehnk, M. D., Fundamentos de inversiones. Madrid: Pearson Educación S.A. 2005, pág. 13

Hulton, Eric. Marco básico para la evaluación de los gastos tributarios en el Impuesto al Valor Agregado. New York Ave. NW, Washington, D.C.: Documentos de debate del BID, 2010, pág. 6.

Leiper, Neil. The framework of tourism, Annals of Tourism Research. Año 1979.

Ley de CORSATUR. D.L. No. 779 del 25 de julio de 1996, Tomo No 332 del 23 de agosto de 1996.

Ley de Impuesto sobre la Renta. Decreto No. 134. Publicado en el Diario Oficial No. 242. Tomo No. 313, del 21 de diciembre de 1991.

Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios. Decreto No.296.Publicado en el Diario Oficial No. 143. Tomo No. 316, del 31 de julio de 1992

Ley de Fomento a la Industria Turística. D.L. No 899 de fecha 10 de diciembre del 2005, P.D.O. No. 237, Tomo No 369 del 20 de diciembre del 2005

Mann, Arthur., & Burke, Robert. El gasto tributario en Guatemala. Arlington: elaborado bajo contrato de USAID de Guatemala con Dev Tech Systems Inc. 2012, pág. 19

Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, “análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación”, Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales (UCPS), 2003, pág. 33.

Minarik, Joe. “Tax Expenditures in OECD Countries”. OECD, Washington Center, año 2008.

Organización Mundial del Turismo: Panorama OMT del Turismo Internacional, 2011, pág. 4

Pearce, Douglas G. Geografía de turismo: fluxos e regiões no mercado de viagens, Aleph, São Paulo, año 2003.

Petrocchi, Mario; Gestão de Pólos Turísticos, Futura, São Paulo, 2001.

Quintero, Santos, José Lázaro. Turismo y desarrollo local en México. El caso del municipio de Cabo Corrientes de Jalisco. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Universidad Complutense de Madrid. Año 2008.

Surrey, S. S. (1973). Pathways to tax reform: the concept of tax expenditures. Cambridge: Harvard University Press.

Swift, Zhicheng Li y et al, “Tax Expenditures: General Concept, Measurement, and Overview of Country Practices”. En: Fiscalidad. Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas. Quito: SRI, 2010, pág. 19.

Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto, Memorando del Gasto Tributario, año 2009.

Villela, Luiz., Lemgruber, Andrea., & Jorratt, M. Gastos Tributarios: la reforma pendiente. En INDETEC, Trimestre Fiscal Número 92 (págs. 72-73). Año 2010. México: Publicaciones de INDETEC.

Villela, Luis; Lemgruber, Andrea; Jorratt, Michael. Los presupuestos de gastos tributarios: Conceptos y desafíos de implementación. Documento de trabajo del BID # IDB-WP-131

Wells. L. y Allen. N. "Tax Holidays to Attract Foreign Direct Investment: Lessons from Two Experiments", Foreign Investment Advisory Service. Occasional Paper, pág. 15



## ANEXOS

### Anexo 1. Definiciones de Gasto Tributario Aceptado por los Países.

#### Argentina

Los gastos tributarios son el monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del general establecido en la legislación tributaria. Los tipos más habituales son las exenciones, deducciones de la base imponible y alícuotas reducidas.

#### Brasil

Los gastos tributarios son los gastos indirectos del gobierno, realizados a través del sistema tributario, buscando cumplir los objetivos económicos y sociales. Éstos se encuentran de forma explícita en la norma tributaria, constituyen una excepción al sistema tributario de referencia, reduciendo el potencial de ingresos y, en consecuencia, aumentando la disponibilidad económica del contribuyente. Tienen un carácter compensatorio, cuando el gobierno no sirve adecuadamente los servicios públicos de su responsabilidad o el carácter de incentivo, cuando el gobierno tiene la intención de desarrollar un sector o región.

#### Chile

Se designa como gasto tributario al monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene por objeto beneficiar, promover o fomentar a determinadas actividades, sector, rama, región, o grupos de contribuyentes. Se traduce en el otorgamiento de exenciones o deducciones tributarias, alícuotas diferenciales, diferimientos y amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos.

### Ecuador

Constituye gasto tributario el sacrificio o renuncia en la recaudación tributaria por efectos de la aplicación de exoneraciones, deducciones, créditos, incentivos o regímenes impositivos especiales, establecidos en la Ley con la finalidad de favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, territorios o agentes de la economía.

### España

Puede definirse como la expresión cifrada de la disminución de ingresos tributarios que, presumiblemente, se producirá a lo largo del año, como consecuencia de la existencia de incentivos fiscales orientados al logro de determinados objetivos de política económica y social.

### Guatemala

Gasto tributario se asocia a lo que deja de percibir el gobierno por otorgar tratamientos tributarios especiales, que se presentan como una excepción a la norma tributaria vigente para los contribuyentes en general.

### México

Los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

Perú

Cualquier medida tributaria que resulte en una pérdida de ingresos tributarios para el Estado y la correspondiente reducción en la carga tributaria del contribuyente, la cual no hubiese ocurrido bajo la aplicación de la ley tributaria general.

República Dominicana

Monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo preferencial que se aparta del establecido en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas zonas o contribuyentes.

Uruguay

La definición general de gasto tributario que se utiliza es aquella pérdida de recaudación que se generaría por un tratamiento impositivo desviado de la estructura normal del impuesto.

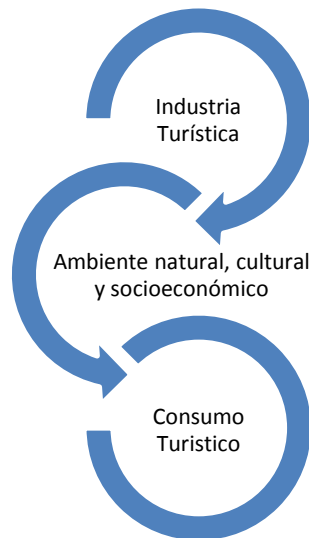
FUENTE: CIAT. (2011). Manual de Buenas Práctica en la Medición de los Gastos Tributarios: Una Experiencia Iberoamericana. República de Panamá, Panamá: Secretaria Ejecutiva del CIAT

## Anexo 2. Modelos de Enfoque Sistémico Aplicados al Turismo.

Se consideran modelos sistémicos a aquellos que buscan expresar los elementos que forman parte del sistema turístico, sus interrelaciones y su relación con el ambiente externo. Buena parte de los modelos sistémicos está compuesta por conjuntos de elementos relativos a la oferta turística. Algunos casos incluyen también elementos relativos a la demanda y centran su atención en la interrelación oferta-demanda.

Según Petrocchi<sup>72</sup>, el modelo propuesto describe al turismo por medio de un diagrama compuesto por tres niveles de elementos. El ambiente natural, cultural y socioeconómico ocupa una posición central, recibiendo el *status* de principal elemento del sistema turístico. En segundo plano están los elementos de la industria turística. En tercer lugar el modelo indica la posibilidad de consumo del producto turístico por visitantes al igual que por residentes.

**Figura IV-2.**  
Modelo Teórico de Enfoque Estructural



**Fuente: Petrocchi, Mario; Gestão de Pólos Turísticos.**

---

<sup>72</sup> **Petrocchi, Mario;** Gestão de Pólos Turísticos, Futura, São Paulo, 2001.

Entonces, los recursos y el ambiente natural se ubican como el centro del fenómeno turístico. Allí son incluidos los aspectos relativos a la fisiografía, al clima del destino turístico y las personas, sean residentes o turistas. El ambiente construido se encuentra en segundo lugar y comprende la cultura, infraestructura, superestructura, tecnología, información y orientación.

Es importante destacar que algunas de esas categorías presentan definiciones distintas de las que usualmente son adoptadas por otros autores. En la categoría superestructura, por ejemplo, se incluyen las instalaciones desarrolladas especialmente para los turistas, como hoteles, restaurantes, empresas de alquiler de vehículos y atracciones. El ítem orientación contempla aspectos como sistema jurídico, político y fiscal. En tercer lugar están las organizaciones responsables de la planificación, desarrollo y promoción. Ese conjunto involucra a los encargados de formular políticas, planificar estrategias, y otros actores relacionados con el desarrollo turístico del destino.

Los modelos estructurales se preocupan por definir cuáles son los elementos pertinentes al fenómeno turístico. Se critican las interrelaciones expuestas porque son poco detalladas, sabiendo que las relaciones de los elementos constitutivos del sistema de turismo son bastante complejas.

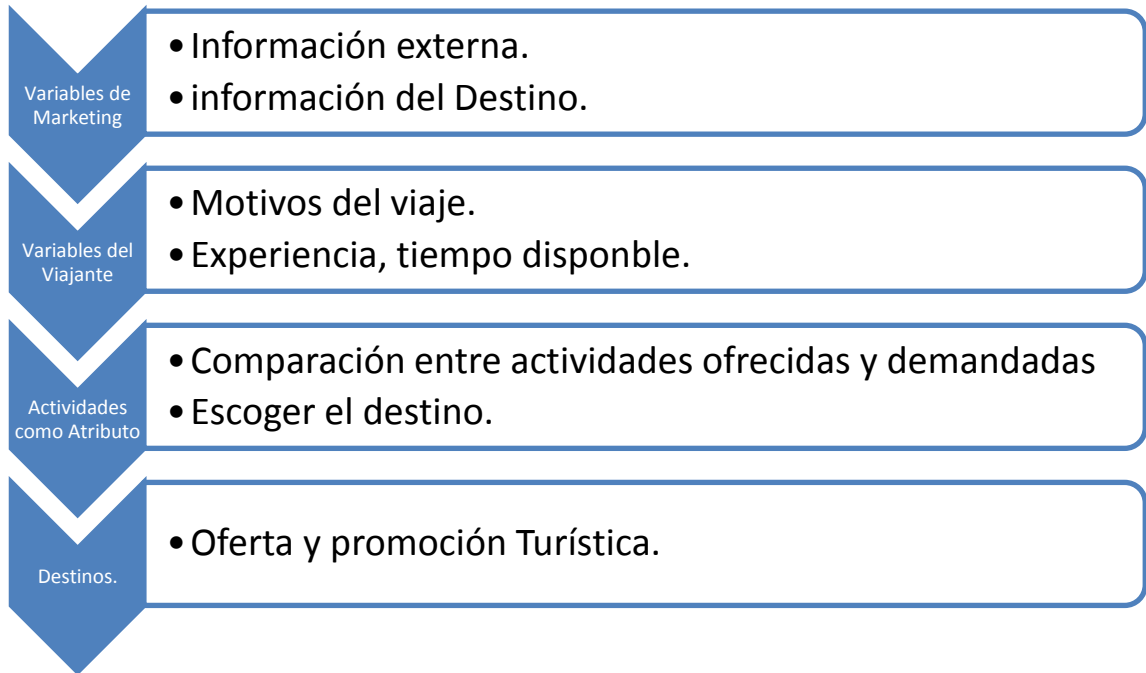
El modelo propuesto por Moscardo<sup>73</sup> presenta interrelaciones más detalladas, colocando los elementos en una secuencia lógica y describiendo al turismo como un proceso circular. Cada elemento pasa a ocupar una posición específica dentro del sistema relacionándose directamente sólo con los elementos que le son pertinentes.

El modelo de Moscardo entiende que el turista elige el destino de su viaje a partir de las características particulares y de la imagen de ese destino. Éstos a la vez, retroalimentan el sistema por medio de las variables de *marketing*, influyendo directamente sobre los turistas.

---

<sup>73</sup> **Cooper, Chris et al.** Turismo: Principios e Prática, Bookman, Porto Alegre, 2001.

**Figura IV-3.**  
**Modelo Sistémico Propuesto por Moscardo**



**Fuente:** Cooper, Chris et al., Turismo: principios e práctica, Bookman, Porto Alegre. 2001

**Anexo 3. Ritmo de Turistas Visitantes a El Salvador 2006-2011**

<b>MES</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Enero</b>	110008	105181	105604	100793	91862	99609
<b>Febrero</b>	85509	94477	95813	77997	87004	86032
<b>Marzo</b>	97191	103529	128385	88737	99680	97057
<b>Abril</b>	104914	102043	121726	96696	90860	94155
<b>Mayo</b>	92108	97960	108648	72117	95898	89647
<b>Junio</b>	103657	111715	128235	81649	103202	90017
<b>Julio</b>	112649	115545	139929	100440	99670	101967
<b>Agosto</b>	118470	144755	99842	92415	104857	110753
<b>Septiembre</b>	102084	102359	102513	83902	79526	86899
<b>Octubre</b>	103988	106711	112677	76943	80698	82734
<b>Noviembre</b>	114605	115885	105391	94196	90954	102395
<b>Diciembre</b>	133744	138383	136010	125041	125350	143232
<b>TOTAL</b>	<b>1278927</b>	<b>1338543</b>	<b>1384773</b>	<b>1090926</b>	<b>1149561</b>	<b>1184497</b>

Fuente: Unidad de Inteligencia de Mercado, Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR).

**Anexo 4. Ingresos Generados del Turismo, 2006-2010.**  
(Cifras en Millones de US\$)

<b>MES</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>ENERO</b>	45.38	57.04	55.97	47.73	41.40	51.73
<b>FEBRERO</b>	35.27	51.23	50.78	36.94	39.21	44.68
<b>MARZO</b>	40.09	56.14	68.04	42.02	44.92	50.41
<b>ABRIL</b>	43.28	55.34	64.51	45.79	40.94	48.90
<b>MAYO</b>	37.99	53.12	57.58	34.15	43.22	46.56
<b>JUNIO</b>	42.76	60.58	67.96	38.67	46.51	46.75
<b>JULIO</b>	46.47	62.66	74.16	47.57	44.92	52.95
<b>AGOSTO</b>	48.87	78.50	52.91	43.77	47.25	57.52
<b>SEPTIEMBRE</b>	42.11	55.51	54.33	39.73	35.84	45.13
<b>OCTUBRE</b>	42.89	57.87	59.71	36.44	36.37	42.97
<b>NOVIEMBRE</b>	47.27	62.84	55.85	44.61	40.99	53.18
<b>DICIEMBRE</b>	55.17	75.04	72.08	59.22	56.49	74.39
<b>TOTAL</b>	<b>527.55</b>	<b>725.89</b>	<b>733.88</b>	<b>516.63</b>	<b>518.03</b>	<b>615.15</b>

Fuente: Unidad de Inteligencia de Mercado, Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR).



**Anexo 5. Oferta de Alojamiento Hotelero, 2009-2011**

Departamento	2009		2010		2011	
	Habitaciones	Hoteles	Habitaciones	Hoteles	Habitaciones	Hoteles
San Salvador	2599	94	2599	94	2627	97
Morazán	141	12	141	12	141	12
La Unión	322	17	322	17	352	18
Usulután	220	16	220	16	229	18
Chalatenango	343	28	327	28	343	28
Cuscatlán	69	10	69	10	69	10
Sonsonate	945	38	945	38	945	38
Ahuachapán	267	30	267	30	267	30
La Libertad	1083	55	1083	55	1083	55
San Miguel	964	33	964	33	969	34
La Paz	774	21	774	21	774	21
Cabañas	36	3	36	3	36	3
San Vicente	52	3	52	3	52	3
Santa Ana	483	34	483	34	486	35
<b>Total</b>	<b>8298</b>	<b>394</b>	<b>8282</b>	<b>394</b>	<b>8373</b>	<b>402</b>

Fuente: Oferta de Alojamiento en El Salvador de Acuerdo a Clasificación y Directorio Hotelero, 2009-2012.