

Privilegios fiscales ¿y ambientales?



Privilegios fiscales
& ambientales?

Supervisión

Jonathan Menkos – Director ejecutivo, Icefi

Revisión

Ana Iris Martínez – Gerente de influencia, campañas y comunicación, Oxfam en El Salvador
Víctor Aguilar Pereira – Oficial de influencia y campañas, Oxfam en El Salvador

Coordinación

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción

Lourdes Molina Escalante – Economista sénior, Icefi
Daniel Torres Sandí – Pasante, Icefi

Administración

Débora Alvarado – Coordinadora Desarrollo Institucional, Icefi

Producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel – Asistente de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa – Asistente de comunicación, Icefi

Edición

Isabel Aguilar Umaña

Diseño y diagramación

Diana De León Dardón

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)
12 avenida, 14-41, zona 10, colonia Oakland, Ciudad de Guatemala, Guatemala

ISBN: 978-9929-674-81-3

Con el apoyo de:



OXFAM



Suecia

Sverige

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org.

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi, y no necesariamente refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. La reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi a: comunicacion.icefi@icefi.org e info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org.

El Salvador, Centroamérica, enero de 2020

Contenido

1	Introducción	5
2	Priorización del crecimiento económico en la política pública	5
3	De incentivos fiscales a doble privilegio	6
4	El Salvador: ¿privilegios fiscales y ambientales?	8
	4.1. ¿Consideran los privilegios fiscales en El Salvador sus implicaciones ambientales?	9
	4.2. Ejemplos de privilegios fiscales y ambientales	11
	4.3. El costo de oportunidad de los privilegios fiscales	13
5	Reflexiones para el debate sobre los privilegios fiscales y el medio ambiente	14
6	Referencias bibliográficas	15

■ Resumen

Bajo el paradigma de desarrollo vigente, el diseño de las políticas públicas, incluyendo la fiscal, se ha concentrado en la búsqueda de crecimiento económico en detrimento de la justicia social y la sostenibilidad ambiental. Los incentivos fiscales son uno de los instrumentos que el Gobierno salvadoreño ha utilizado para promover el crecimiento económico. Los incentivos tributarios representan un doble privilegio para los sectores que los reciben: uno fiscal y uno ambiental. En materia fiscal, los incentivos constituyen una violación a los principios tributarios de generalidad, capacidad de pago y equidad, a lo que se le suman problemas de transparencia y gobernanza. En materia ambiental, los incentivos se basan en un marco legal e institucional que no impide que sectores que provocan daños al medio ambiente se beneficien de esa política pública.

Palabras clave:

El Salvador, privilegios fiscales, incentivos tributarios, sostenibilidad ambiental.

■ Abstract

The design of public policies, including fiscal ones, has focused on the search for economic growth to the detriment of social justice and environmental sustainability. Tax incentives are one of the instruments used by the Salvadoran government to promote economic growth. Tax incentives represent a double privilege for recipient sectors: a fiscal one and an environmental one. In fiscal matters, incentives represent a violation of the tax principles of generality, payment capacity and equity; additionally, they present serious problems of transparency and governance. In environmental matters, the incentives are based on a legal and institutional framework that does not prevent the sectors that cause damage to the environment from benefiting from this public policy.

Key words:

El Salvador, fiscal privileges, tax incentives, environmental sustainability.

1

Introducción

El desarrollo sostenible es integral y multidimensional: para que las políticas públicas sean exitosas en promoverlo deben buscar la articulación y equilibrio de los objetivos económicos, sociales y ambientales. Sin embargo, históricamente, la política pública — incluyendo la fiscal— ha priorizado la dimensión económica, concentrándose en la búsqueda de crecimiento económico sin atender los desafíos sociales, e ignorando por completo las implicaciones ambientales de dicho crecimiento.

Uno de los instrumentos fiscales más utilizados para la promoción del crecimiento económico ha sido los incentivos tributarios que, teóricamente, como resultado de la reducción de la carga tributaria permitirían minimizar costos y maximizar ganancias. En la realidad

esto solo se ha traducido en una carrera hacia el fondo en materia tributaria que, sumada al descuido de otros determinantes estructurales de la inversión, ha limitado las posibilidades de los países de avanzar en la senda del desarrollo sostenible.

El presente documento constituye una primera reflexión sobre cómo, para el caso de El Salvador, los incentivos tributarios se convierten en privilegios no solo de carácter fiscal, sino también ambiental, ya que, por una parte, permiten que sectores específicos no paguen impuestos, en condiciones opacas, con una débil gobernanza y un alto costo de oportunidad; y por otra, estos incentivos no están sujetos a condicionalidades que garanticen que los sectores receptores no generarán impactos negativos en el medio ambiente.

2

Priorización del crecimiento económico en la política pública

El desarrollo sostenible es un concepto que parte de los principios de multidimensionalidad e integralidad; abarca aspectos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales y, por ello, demanda esfuerzos simultáneos y equilibrados para promover el crecimiento económico, garantizar derechos y condiciones de vida dignas para las personas, y velar por el buen uso de los recursos naturales y el medio ambiente.

Para concretar sus aspiraciones de desarrollo los Estados deben hacer uso de todas las herramientas de política pública, incluyendo la política fiscal. Sin embargo, la naturaleza multidimensional e integral del desarrollo sostenible no se ha visto reflejada en los esfuerzos de los Estados por alcanzarlo. La principal razón de ello ha sido la supeditación del resto de dimensiones del desarrollo a la económica.

El paradigma de desarrollo predominante se basa en la concepción de que promover el crecimiento económico es el objetivo de cualquier Estado y, por ende, el quehacer público debe garantizar la libertad de mercado, asegurando así altas tasas de rentabilidad a la inversión, de tal forma que los beneficios sean tantos que incluso se derramen y, en algún momento, se filtren al resto de tejido social, reduciendo las desigualdades

e incrementando el bienestar colectivo. En la realidad, no hay evidencia del cumplimiento de este paradigma y el debilitamiento del Estado en pro del mercado solo ha provocado la intensificación de la desigualdad y el deterioro de las condiciones de vida de la población, incluso en países que han logrado alcanzar altas tasas de crecimiento económico (Icefi, 2017).

Por si fuera poco, la priorización del crecimiento económico se ha realizado de manera miope, ignorando sus implicaciones ambientales. Desde una perspectiva tradicional, la economía es un sistema aislado y cerrado en el que se desarrollan relaciones de producción y consumo entre los agentes económicos. Esta simplificación deja de lado el hecho de que la economía es un subsistema abierto que requiere del medio natural como fuente de energía y materias primas y como receptor de residuos materiales y energía degradada (Martínez Alier, 1999).

Estos desafíos, al ser ignorados en el diseño de las políticas públicas, han limitado su efectividad para que los países avancen satisfactoriamente en la senda del desarrollo, provocando altos niveles de pobreza y desigualdad, así como la degradación del capital natural y un incremento de la vulnerabilidad ambiental.

Por medio del gasto público, la deuda y los impuestos, la política fiscal se convierte en una de las herramientas que los Estados tienen a su disposición para incidir directamente en los desafíos estructurales que limitan el desarrollo, incluyendo los de carácter ambiental. Sin embargo, el diseño de la política fiscal también se ha caracterizado por concentrarse únicamente en la búsqueda de un mayor crecimiento económico. Un ejemplo de ello son los incentivos tributarios a la inversión, que son «[...] esquemas impositivos utilizados en el interior de un país y que normalmente son diseñados por los encargados de la política comercial o de inversión con el propósito de crear mecanismos para reducir el pago tributario de los inversionistas, con el fin de hacer que el territorio nacional sea atractivo para la ubicación de nueva inversión, especialmente de origen extranjero» (Icefi, 2016: 25). La lógica detrás de la implementación de incentivos tributarios a la inversión es que son la vía para que los Estados logren un rápido crecimiento económico a partir de la promoción de la inversión privada mediante la reducción del pago de impuestos. En teoría, la reducción de la carga tributaria permite disminuir los costos de producción de las empresas y produce mayores márgenes de ganancia, lo que se convierte en una mayor motivación para los inversionistas, que buscarían aprovechar dicha ventaja competitiva artificial.

En Centroamérica, este instrumento de política fiscal se ha utilizado desde la década de 1960 para estimular industrias o sectores particulares de la economía. Durante los años sesenta, los beneficios fiscales se enfocaron en la industria «naciente» y «básica» dirigida a sustituir importaciones procedentes de otros países. A finales de los ochenta, con la caída de los precios internacionales de los productos tradicionales de exportación de los países centroamericanos, se aprobaron leyes de incentivos fiscales para fomentar las exportaciones de los productos no tradicionales y el turismo; en esta dirección, las leyes de creación de zonas francas fueron las más simbólicas y relevantes. Esto sentó las bases para que en la década de los noventa, y en sintonía con la consolidación del modelo neoliberal, la creación de incentivos tributarios viviera una «época dorada» en toda la región (Icefi, 2007). En las décadas posteriores, esta clase de incentivo se ha mantenido como una de las herramientas predilectas de los Estados de la región para fomentar la inversión privada, implementando legislación con tratamientos

tributarios preferenciales para determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía.

Aunque los Gobiernos han mantenido una preferencia por los incentivos como instrumento de política pública, se presentan muchos cuestionamientos sobre los resultados e impactos de ello. En la literatura empírica internacional se han realizado esfuerzos para determinar y cuantificar los efectos de esas decisiones, sin que se cuente con resultados concluyentes debido, principalmente, a la dificultad de establecer un contrafactual que permita determinar la efectividad de la implementación de dichas políticas. Algunos estudios señalan que, aunque los incentivos fiscales pueden estimular la inversión extranjera directa, sus efectos sobre el crecimiento económico son cuestionables (Klemm & Van Parys, 2012); otros identifican impactos reducidos y temporales de los incentivos en la generación de empleo, además de indicar que los impactos de los incentivos desaparecen cuando áreas geográficas cercanas responden con la misma política (Chirinko & Wilson, 2008). Adicionalmente, algunos estudios mencionan la ausencia de evidencia que muestre la relación costo efectividad del uso de incentivos fiscales en países en desarrollo (Zee, Stotsky & Ley, 2002). En resumen, se puede afirmar que «las estrategias de promoción de inversiones basadas en el otorgamiento de privilegios fiscales no han producido el efecto económico revolvente deseado, y mucho menos han permitido cambiar la matriz productiva nacional, de manera que se privilegie el empleo y aumente el nivel de vida de los habitantes» (Icefi, 2016).

Las políticas de atracción de inversiones se han concentrado principalmente en otorgar privilegios fiscales, provocando una carrera hacia el fondo (race to the bottom) en la reducción de tasas impositivas de los países de la región, a pesar de que los incentivos tributarios constituyen solo uno de los factores que influyen en la inversión, el empleo y el crecimiento económico. Al mismo tiempo, desde la política pública se ha abandonado otros determinantes estructurales de la inversión ajenos al sistema tributario, como la calidad de las instituciones, la infraestructura, el tamaño del mercado y la estabilidad económica, que permitirían mejorar la productividad de las empresas, aumentar el margen empresarial de ganancia y la competitividad (Icefi, 2016; Cepal/Oxfam, 2019).

Adicionalmente, los tratamientos tributarios diferenciados representan una violación a los principios de generalidad, capacidad de pago y equidad. Esto provoca que, en muchas ocasiones, los incentivos se conviertan en privilegios para determinados grupos o sectores; en primer lugar, porque no cumplen con el mandato constitucional de contribuir con el financiamiento del Estado. En segundo lugar, estos privilegios introducen inequidades verticales que impiden que los contribuyentes que tengan más ingresos paguen más; e inequidades horizontales, al beneficiar a ciertos sectores en menoscabo de otros con la misma capacidad contributiva.

Por si esto fuera poco, la gobernanza y la transparencia de los incentivos consolidan su condición de privilegios. En muchos casos, los privilegios fiscales se introducen en la legislación nacional sin estudios técnicos o negociaciones transparentes que permitan evaluar los costos y beneficios de su implementación; en su lugar, el proceso de diseño y aprobación es opaco y vulnerable al cabildeo de poderosos grupos de interés, a pesar de que ello pueda tener serias implicaciones presupuestarias (De Renzio, 2019). Los desafíos de transparencia y gobernanza de los privilegios fiscales no se limitan a la fase de aprobación, pues durante la fase de implementación también existe debilidad en los mecanismos de control, monitoreo y evaluación, imposibilitando evaluar si los beneficios obtenidos son mayores a los costos de implementación.

Las buenas prácticas internacionales señalan que los Gobiernos deben publicar información sobre el costo total de los incentivos, un desglose detallado del gasto tributario individual, así como su fuente legal, el período de duración, los métodos de medición y evaluación utilizados, el tipo de incentivo, los objetivos y metas de política pública perseguidos, la evaluación de impactos y la identificación individual de los beneficiarios (IBP, 2011). Una buena gobernanza de los incentivos requeriría que todo el proceso de toma de decisiones sobre política pública fuera transparente y estuviese sujeto al escrutinio y

evaluación para garantizar la rendición de cuentas y la adopción oportuna de medidas correctivas (Cepal/Oxfam, 2019).

Junto a los desafíos que representan los incentivos en el marco de una estrategia de crecimiento y desarrollo, en especial en materia de justicia fiscal, transparencia y gobernanza, hay una dimensión poco explorada: sectores económicos que reciben privilegios fiscales y que causan impactos ambientales negativos con sus actividades productivas. Dos casos representativos que ilustran esta problemática son los monocultivos de exportación¹ y las industrias extractivas,² que no solo se caracterizan por ser actividades con altos impactos ambientales y sociales, sino que tienen poder económico, e incluso político, que les permite incidir en la política pública, de tal forma que el goce de privilegios fiscales no está sujeto al cumplimiento de condicionalidades de carácter ambiental.

Esto no es de extrañar al considerar que las políticas públicas carecen de un enfoque comprensivo que permita alcanzar objetivos de política económica, sin dejar de lado metas de carácter social y ambiental. De esta manera se construye un doble privilegio: uno de índole fiscal, que permite que ciertos sectores y/o actividades económicas no paguen impuestos, y otro de naturaleza ambiental, en el que se incentivan actividades económicas que resultan perjudiciales al medio ambiente y los recursos naturales.

La preocupación creciente de los Estados por incrementar los niveles de competitividad y atraer mayores flujos de inversión para aumentar el crecimiento económico continúa siendo el factor determinante para mantener los privilegios fiscales ya existentes y crear nuevos. Al centrarse únicamente en el desempeño económico, los privilegios fiscales se convierten en una mera política de atracción de inversiones, económicamente ineficiente e inefectiva, que representa un alto costo de oportunidad para los recursos públicos y menoscaba el desarrollo sostenible.

1 La industria azucarera ejerce fuertes presiones ambientales, pero es una de las industrias históricamente protegidas por la política pública y vinculada a las élites económicas. En Guatemala, los privilegios fiscales al cultivo de la caña de azúcar datan desde 1885 (IcEFI, 2007).

2 La minería es una actividad económica con alto impacto ambiental. En algunos países, como parte de las estrategias de crecimiento económico se crean regímenes de privilegios fiscales específicos para el sector o existe la posibilidad de que estas actividades se adhieran a regímenes ya existentes. Por ejemplo, en Nicaragua, la *Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas* otorga una serie de privilegios fiscales específicos para el sector, e incluso plantea la posibilidad de que las empresas mineras sean receptoras de subsidios ambientales para el cuidado del ecosistema (IEEPP, 2017); y, en Guatemala, hasta 2014, las empresas mineras podían adscribirse al régimen de maquilas y gozar de los privilegios fiscales del sector (IcEFI, 2015).

El Salvador: ¿privilegios fiscales y ambientales?

Desde el marco constitucional, El Salvador incorpora la obligación del Estado de promover el desarrollo económico y, para cumplirla, «fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores» (Asamblea Constituyente, 1983). En el mismo texto constitucional se establece que el fomento de las actividades económicas deberá realizarse teniendo en cuenta principios de justicia social y de utilización racional de los recursos. El espíritu ecológico del constituyente es explícito en el artículo 117, que expone: «es deber del Estado proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente, para garantizar el desarrollo sostenible. Se declara de interés social la protección, conservación, aprovechamiento racional, restauración o sustitución de los recursos naturales, en los términos que establezca la Ley» (Asamblea Constituyente, 1983). Si bien esto significa que El Salvador reconoce las obligaciones ambientales del Estado fuera de la tutela del derecho a la salud —aunque sin reconocerlas expresamente como el derecho a un medio ambiente sano (Mejía, 2014)—, se debe señalar que su abordaje se lleva a cabo en el marco del articulado que establece los principios del orden económico. En otras palabras, aunque se establece el rol de la dimensión ambiental en el desarrollo sostenible, esta sigue supeditándose a la dimensión económica.³

El Salvador, al igual que otros países de Centroamérica, utiliza desde hace muchas décadas los privilegios fiscales como uno de los instrumentos predilectos de la estrategia de desarrollo, pese a que se cuenta con evaluaciones técnicas que ponen en entredicho su efectividad. Un estudio del BID mostró que «las empresas que recibieron los beneficios del régimen de zonas francas tienen ventas menores que las empresas del grupo de control, pero no se observan diferencias en la utilidad/ventas. La diferencia en el tamaño se explica por las empresas pequeñas. En las grandes no se detectaron diferencias en el tamaño de ventas ni en la tasa de utilidad. En este último caso, es interesante

remarcar que no existen diferencias entre las empresas con y sin beneficios respecto de la utilidad antes de impuestos» (Artana & Templado, 2015).

Al igual que en otros países, los incentivos fiscales tienen un carácter de privilegio desde su diseño y aprobación, fases en las que la ausencia de respaldo técnico y transparencia es recurrente. Muchos son los ejemplos de estas debilidades; un caso reciente en El Salvador fue el Anteproyecto de *Ley de la Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador (LZEE)*, presentado por el Ejecutivo ante la Asamblea Legislativa en 2018. El anteproyecto contenía una serie de privilegios fiscales excesivos que incluso consideraban el otorgamiento de incentivos *ad eternum* a aquellas empresas que decidieran invertir en las zonas más rezagadas del territorio nacional. El estudio técnico presentado por el Ministerio de Economía (Minec) y el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (Proesa), que servía de sustento a la iniciativa, carecía de rigor científico; además, se desconocía el monto del sacrificio fiscal en el que se incurriría, ya que la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) consideraba esa información como confidencial. Asimismo, la selección de los municipios en los que funcionarían las zonas económicas especiales era arbitraria (IcEFI, 2018).

Los desafíos en la gobernanza de los privilegios fiscales también se manifiestan en las fases de otorgamiento y seguimiento. El origen de estos desafíos se encuentra en la forma de creación de los privilegios; en El Salvador, la aprobación de estos instrumentos está contenida en diferentes cuerpos legales que definen los diferentes requisitos a cumplir para adherirse a algún régimen diferenciado, pero que además establecen la entidad pública responsable de evaluar el cumplimiento de dichos requisitos y otorgar el incentivo, lo cual puede diferir de una administración a otra. Por ejemplo, el Minec es el encargado de otorgar los incentivos contenidos en la *Ley de Zonas Francas, Industriales y de Comercialización* y en la

3 La jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional señala que, si bien la constitución salvadoreña no enuncia explícitamente dentro del catálogo de derechos fundamentales el derecho a un medio ambiente sano, es necesario reconocer que tal derecho se desprende de las obligaciones enunciadas en el artículo 117; además, refiere que el derecho al medio ambiente abarca el derecho a gozar de él, el derecho a que tal medio se preserve, y el derecho de protección frente a las lesiones u amenazas a los dos derechos anteriores. Asimismo, manifiesta que la garantía de este derecho requiere normas de desarrollo que al proteger el medio ambiente permitan el desarrollo económico. Información más profunda sobre el criterio de la Sala de lo Constitucional se puede encontrar en las resoluciones 242-2001 y 37-2004.

Ley de Servicios Internacionales; el Ministerio de Turismo, de los contenidos en la *Ley de Turismo*; y el Ministerio de Hacienda, de los establecidos en la *Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad*. Esta atomización dificulta que el ente rector en materia de política fiscal, el Ministerio de Hacienda, ejerza control sobre el otorgamiento de incentivos, a tal punto de que ni siquiera posee un listado con el nombre de las empresas beneficiarias de estas medidas (Ministerio de Hacienda, 2019a y 2019b).

Al mismo tiempo que El Salvador ha priorizado la utilización de privilegios fiscales, hay otros factores que inciden en las decisiones de inversión que se han descuidado. La encuesta empresarial publicada en el *Perfil de País* de 2016 para el caso de El Salvador, elaborada por el Banco Mundial, revela que los factores más problemáticos para que empresas con 100 o más empleados hagan negocios en el país son, en orden de importancia, el crimen, el robo y el desorden; la inestabilidad política y los problemas para la obtención de licencias comerciales y permisos. Para las empresas medianas (de 20 a 99 empleados), críticos el crimen, el robo y el desorden, así como la inestabilidad política y el acceso a financiamiento; mientras que, para las empresas pequeñas (de 1 a 19 empleados), el crimen, el robo y el desorden, y la informalidad y la inestabilidad política son determinantes para el desarrollo de sus actividades. Es decir, el pago de impuestos no es el factor definitivo en la toma de decisiones relativa a la inversión en El Salvador, mientras que los factores críticos que sí

lo son continúan sin ser atendidos por las políticas públicas y limitan las posibilidades de promover el crecimiento económico (Banco Mundial, 2016).

A la condición de privilegio fiscal de los incentivos se suma un privilegio de carácter ambiental que pone en evidencia los desafíos que El Salvador aún enfrenta para articular las diferentes dimensiones del desarrollo en los objetivos de sus políticas públicas. A continuación, se presenta una revisión del marco legal e institucional de los principales regímenes de incentivos tributarios vigentes, con el propósito de identificar el abordaje —o la ausencia de él— y de las implicaciones ambientales de las actividades promovidas.

4.1 ¿Consideran los privilegios fiscales en El Salvador sus implicaciones ambientales?

De acuerdo con Morales (2014), en El Salvador una gran parte de los incentivos fiscales para la promoción de la inversión privada está contenida en estas leyes: *Ley de Inversiones*, *Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización*, *Ley de Turismo* y *Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad*.

La *Ley de Inversiones*, vigente desde 1999, tiene un carácter general y su objetivo principal es regular las condiciones para la atracción de inversiones extranjeras, estableciendo el tratamiento nacional

Recuadro 1 Incentivos fiscales con objetivos ambientales

Los instrumentos de la política fiscal, incluyendo los incentivos, se pueden utilizar expresamente para la consecución de objetivos ambientales. Para El Salvador esta posibilidad se encuentra planteada en la propia legislación, ya que el artículo 32 de la *Ley del Medio Ambiente* contempla la implementación de «Programas de incentivos y desincentivos ambientales», los cuales serán incluidos «en las leyes que contengan beneficios fiscales para quienes realicen procesos, actividades, proyectos o productos ambientalmente sanos».



No obstante, si bien esta normativa contempla la utilización de la política fiscal para incentivar prácticas productivas menos contaminantes, ni la *Ley del Medio Ambiente* ni su reglamento definen directamente algún tipo de instrumento fiscal concreto para tal fin. Los objetivos que el marco legal establece para este tipo de instrumento representan un conjunto de pretensiones, sin especificar su rango o ámbito de acción, y mucho menos establecer la forma de implementación.

Autores como Flores *et al.* (2010) han propuesto algunas formas de aplicación de estos incentivos, entre los que se encuentran programas de renovación del parque vehicular obsoleto, de compra de vehículos chatarra, o de méritos ambientales a las unidades del transporte (Flores, Mejía y Menjivar, 2010).



que se les dará y considerando mecanismos como la indemnización en caso de expropiación, así como el acceso a fuentes de financiamiento (Icefi, 2016). La única mención a aspectos ambientales se encuentra en el artículo 18, al establecer que las disposiciones de la legislación ambiental podrían ser causa para condicionar la inscripción de las inversiones extranjeras en el registro de la Oficina Nacional de Inversiones, dependencia del Minec encargada de coordinar los procedimientos gubernamentales que deben seguir los inversionistas nacionales y extranjeros.

La *Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización* es uno de los instrumentos legales más relevantes en el país en materia tributaria. Con la reforma de 2013 para adecuar la legislación nacional a las regulaciones y principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se introdujeron privilegios fiscales muy dadivosos: con tan solo invertir entre USD 500,000 y USD 800,000 durante los dos primeros años de operación, los beneficiarios obtienen una exención total del impuesto sobre la renta (ISR) hasta incluso por veinte años, y parcial hasta por cuarenta y cinco años, dependiendo de dónde se ubique la planta (Icefi, 2016: 50).

El artículo 6 de la referida ley detalla un conjunto de actividades que no podrán acogerse a los beneficios de este instrumento, entre las que destaca «f) La producción o almacenamiento de mercancías que se encuentren calificadas por las autoridades competentes como causantes de contaminación, daños a la salud o al medio ambiente» (Asamblea Legislativa, 1998). El inciso k) vuelve a recalcar que no podrán acogerse a lo establecido en dicha ley aquellas actividades que conlleven contaminación del medio ambiente.

A pesar de la restricción explícita para que actividades que vulneran la sostenibilidad ambiental se adscriban a este régimen, es importante considerar la ambigüedad de la redacción de los incisos citados, que deja abierta su interpretación de múltiples maneras, existiendo un amplio y difuso margen en cuanto a la determinación de aquellas actividades que se consideren «causantes de contaminación», ya que ni la ley, ni su reglamento, especifican los parámetros a considerar; tampoco remiten a otro reglamento o cuerpo normativo de la autoridad ambiental que lo establezca.

El capítulo VI de esta ley contempla las obligaciones y sanciones del régimen; en el artículo 28 se enumeran las obligaciones de los usuarios y administradores de zonas francas y depósitos de perfeccionamiento activo, pero entre ellas no existe ninguna referencia sobre la obligación de no provocar contaminación —en atención al artículo 6—. El inciso d) del mismo artículo indica la obligación de permitir el ingreso de los delegados de los ministerios de Economía y Hacienda a las instalaciones de las empresas; sin embargo, no se otorga tal posibilidad a los funcionarios de las instancias de fiscalización ambiental. El artículo 29, si bien desarrolla la obligación de cumplir con la legislación en materia laboral y de seguridad social, presenta una alusión indirecta a la observancia de la legislación ambiental al definir la obligación de cumplir con «las demás leyes de la República». La debilidad y la ambigüedad de la normativa generan incertidumbre sobre la eventual aplicación de sanciones en caso de que alguna de las empresas beneficiarias proceda con actos de contaminación y perjuicio ambiental.

Con respecto al sector energético, El Salvador cuenta con la *Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad*, instrumento cuyo objetivo radica en «promover la realización de inversiones en proyectos a partir del uso de fuentes renovables de energía, mediante el aprovechamiento de recursos tales como el hidráulico, geotérmico, eólico, solar, marino, biogás y la biomasa; así como cualquier otra fuente que a futuro sea identificada como renovable para la generación eléctrica» (Asamblea Legislativa, 2007).

El artículo 3 de esta ley establece una serie de beneficios e incentivos fiscales, entre ellos, la exención total del pago de aranceles de importación de equipo y maquinaria destinada a proyectos de energías renovables; la exención total del ISR a los ingresos derivados directamente de la generación eléctrica con fuentes renovables;⁴ la exención total del pago de todo tipo de impuesto sobre los ingresos provenientes directamente de la venta de «certificados de emisiones reducidas, en el marco del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL)»;⁵ deducción del ISR a los gastos vinculados con el proceso de reinyección en las centrales geotérmicas, el cual no podrá exceder

4 La duración de la exención varía según la cantidad de megavatios (MW) del proyecto. Cinco años en proyectos superiores a 10 MW, y 10 años en el caso de proyectos de 10 o menos MW. En ambos casos, los años se comienzan a contar a partir del ejercicio fiscal en que se obtenga ingresos derivados de la generación eléctrica desde la fuente renovable.

5 El MDL es un procedimiento establecido a través del *Protocolo de Kioto* y consiste en que países industrializados puedan financiar proyectos de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en países periféricos, y recibir a cambio certificados de reducción de emisiones aplicables al cumplimiento de su propio compromiso de reducción (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2018).

del 20.0% de los ingresos brutos generados el año anterior.

El artículo 14 define que quienes gocen de estos beneficios deberán cumplir con las obligaciones establecidas en las leyes del país e indica explícitamente aquellas de carácter fiscal, laboral y de seguridad social; el cumplimiento de la normativa ambiental no es mencionado, algo que resulta relevante en especial si se considera que las fuentes renovables de energía ofrecen muchas ventajas (aunque eso no es sinónimo de que sean ambientalmente neutrales, pues introducen alteraciones en los ecosistemas en los que se desarrollan).⁶

La tarea de fiscalización y certificación de los proyectos e inversiones que se amparan en la *Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad* recae en la Superintendencia General de Energía y Telecomunicaciones (Siget). La participación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) se limita únicamente a emitir constancias sobre la cantidad expedida de certificados de emisiones reducidas (CER) como requisito para el aprovechamiento de exenciones. Esto llama la atención debido a que la principal competencia de la Siget es la aplicación de la normativa en materia de electricidad, pero no la vigilancia o resguardo ambiental.⁷ Con ello se podría crear el espacio para que quienes se acogen a tales incentivos no estén sujetos a una supervisión permanente de la autoridad ambiental que garantice el cumplimiento de la normativa específica.

También se requiere prestar atención al sector turístico, ya que la *Ley de Turismo*, que data de 2005, incorporó incentivos tributarios para las inversiones en este sector. Inicialmente se estableció un plazo de cinco años, que fue prorrogado hasta 2021, en el que toda inversión calificada como proyecto de interés turístico nacional, por un monto igual o mayor a USD 25,000.00, tendría derecho a los siguientes incentivos: exención del impuesto sobre transferencia de bienes raíces en aquellos inmuebles donde se lleve a cabo el proyecto; exención de aranceles para la importación de equipo, maquinaria, vehículos, aeronaves o embarcaciones para cabotaje, así como

de los materiales de construcción de las edificaciones hasta la finalización del proyecto; exención del pago de ISR, por un periodo de 10 años, desde el inicio de operaciones; y exención parcial de los impuestos municipales durante cinco años a partir del inicio de operaciones relativas a actividades turísticas, hasta por un 50.0% de su valor.

El proceso de declaratoria de interés turístico nacional varía según la cuantía del proyecto. De acuerdo con el artículo 22, para las inversiones iguales o superiores a USD 50,000.00 la Secretaría del Estado será la encargada de otorgar la declaratoria, contando previamente con la opinión favorable de los ministerios de Hacienda y Ambiente y Recursos Naturales (MARN), y de la Secretaría de Cultura de la Presidencia. Las inversiones menores a USD 50,000.00 solo requieren la opinión favorable del MARN, de la Secretaría de Cultura y del Ministerio de Turismo.

La inclusión del MARN como uno de los entes involucrados en el otorgamiento de las declaratorias debería garantizar un mínimo de control y fiscalización ambiental sobre los proyectos turísticos. Sin embargo, no solo debe analizarse las posibles externalidades directas de cada proyecto turístico, sino también su acoplamiento en un contexto amplio, que incluye el respectivo ecosistema.

4.2 Ejemplos de privilegios fiscales y ambientales

Ninguna actividad económica es neutra en términos ambientales: todas las actividades tienen impactos ambientales, ya sea al demandar insumos o materias primas del ambiente, y/o al generar residuos o desechos. Esto debería ser considerado en el diseño de las políticas públicas, especialmente en aquellas que buscan incentivar ciertas actividades que pueden generar externalidades que menoscaben la sostenibilidad ambiental del desarrollo.

Por ejemplo, la sostenibilidad de los océanos, mares y recursos marinos es una de las condiciones claves para avanzar en el desarrollo sostenible, pero ello requiere la transformación de la industria pesquera, incluyendo al sector atunero, una de cuyas principales técnicas de pesca es la utilización de dispositivos de

⁶ Por ejemplo, las presas hidroeléctricas alteran las corrientes de agua, los procesos de escorrentía y de transporte de sedimentos; además, pueden modificar los patrones de migración de ciertas especies y reducir los sitios de desove y reproducción. Las torres eólicas modifican las corrientes de aire, lo que puede alterar los procesos de polinización en los ecosistemas circundantes, además de conllevar a un incremento en la mortalidad y lesiones de aves por colisión.

⁷ La ley orgánica de la Siget (*Decreto N° 808*) indica que esta institución deberá mantener coordinación con los entes ambientales de la República; no obstante, ni en la propia ley, ni en el reglamento, se especifica el tipo, la forma o los canales de coordinación.

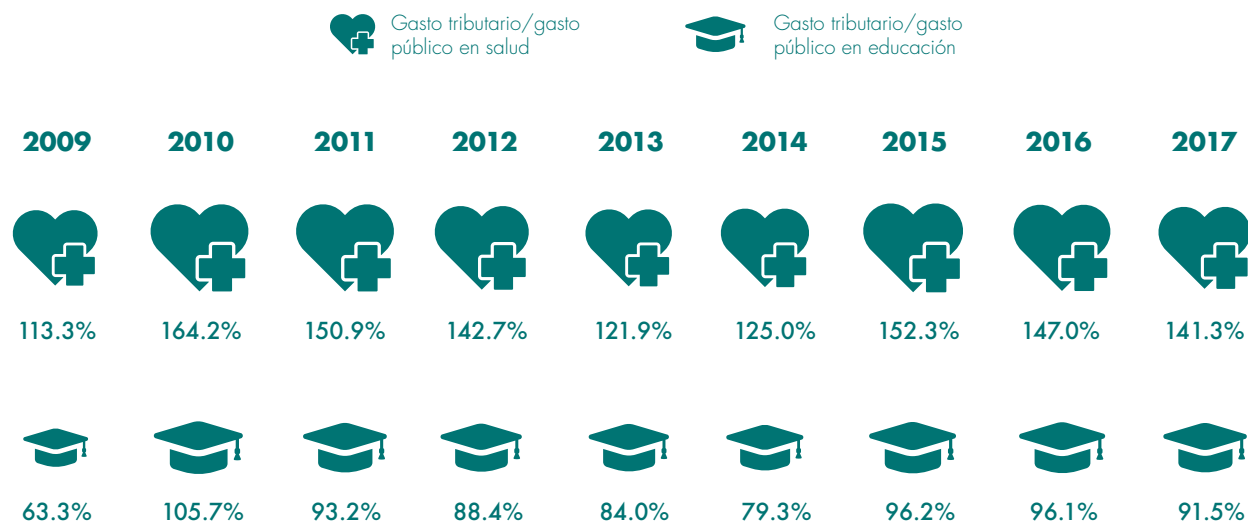
concentración de peces (FAD, por sus siglas en inglés). Esta técnica consiste en fondear cientos de boyas grandes u objetos de gran tamaño en medio del mar para crear una especie de oasis, atraer a los peces y, luego de unos días, utilizar redes para cercar la zona y pescar a la fauna marina que se encuentre alrededor de los objetos. La utilización de esta técnica tiene muchas externalidades negativas: en primer lugar, los dispositivos utilizados son usualmente fabricados con materiales sintéticos que introducen más desechos en los océanos, pero, sobre todo, esta técnica promueve patrones insostenibles de pesca, ya que no solo se capturan las especies comerciales de peces, sino también tiburones, peces espada, tortugas, rayas y delfines, entre otros (Ojeda, 2015 & RIN, 2018).

En El Salvador, una de las entidades más representativas del sector pesquero es Grupo Calvo. De acuerdo con la información publicada en su página de Internet, apenas el 16.0% de las capturas de esta empresa se realiza sin el uso de dispositivos FAD; pero, al mismo tiempo, Grupo Calvo, por medio de tres de sus empresas (Calvo Distribución El Salvador, S.A. de C.V.; Calvoconservas El Salvador, S.A. de C.V.; y Calvopesca El Salvador, S.A. de C.V), es usuario de zona franca y como tal goza de incentivos contenidos en la *Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización*. Adicionalmente, goza de exenciones totales y parciales sobre impuestos a la renta y municipales (MAG OIR, 2019 y Minec,

2019). Esto pone en evidencia la falta de integralidad de la política pública, que brinda privilegios fiscales a actividades con procesos de producción que vulneran la sostenibilidad ambiental.

Otra condición clave para la sostenibilidad ambiental es la transformación de los sistemas energéticos con un mayor aprovechamiento de las fuentes renovables de energía, incluyendo la biomasa. El cultivo de la caña de azúcar ha sido relevante para la economía salvadoreña desde finales del siglo XIX. En el año 2001, esta actividad se declaró de interés nacional, aprobándose la *Ley de Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera*. Como se sabe, uno de los remanentes del proceso de producción del sector azucarero es el bagazo de la caña, biomasa que puede ser utilizada para la producción de energía eléctrica. En los últimos cinco años, esta fuente de energía ha presentado un auge considerable, duplicando su capacidad de generación eléctrica. Se estima que la cogeneración en la agroindustria de la caña aporta el 10.0% de toda la generación eléctrica en El Salvador (Hernández, 2019). Entre los grupos azucareros que producen energía eléctrica a partir de la utilización del bagazo de caña se encuentran Grupo CASSA y Grupo El Ángel; una parte de esta energía se destina al consumo propio, y otra se introduce a la red eléctrica nacional. Entre 2016 y 2017 ambos grupos realizaron inversiones en energías renovables

Gráfica 1 Gasto tributario como porcentaje del gasto público en salud y educación (2009-2017)



Fuente: Icefi/Oxfam, con base en cifras del Ministerio de Hacienda

por encima de los USD 70 millones cada uno; además, fueron beneficiarios de los incentivos fiscales contenidos en la *Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad*, con impactos tributarios superiores a los USD 10.0 millones en el caso de Grupo CASSA, y a los USD 15.0 millones para Grupo El Ángel (Ministerio de Hacienda, 2019c). El auge de este tipo de energías renovables y su contribución a la transformación de la matriz energética no debe dejar de lado la reflexión sobre los riesgos que esta actividad reviste ambientalmente. La *Estrategia nacional de biodiversidad* (MARN, 2013) señala que el cultivo convencional de la caña de azúcar representa una amenaza para las áreas de recarga acuífera, incluyendo acuíferos costeros superficiales que podrían perderse por salinización a causa de la extracción de agua. Además, una quinta parte de este cultivo se encuentra en zonas de amortiguamiento de manglares, lo que hace a estos últimos vulnerables frente a problemas de toxicidad y contaminación por el escurrimiento e infiltración de agroquímicos utilizados en el proceso de producción (MARN, 2013). Los riesgos ambientales asociados con el cultivo de la caña se magnifican cuando se carece de una adecuada gestión técnica y ambiental, y cuando la institucionalidad ambiental presenta debilidades estructurales que le impiden realizar una fiscalización activa, efectiva y permanente.

4.3 El costo de oportunidad de los privilegios fiscales

La adopción de privilegios fiscales (exenciones, exoneraciones e incentivos fiscales), además de representar una violación a los principios de equidad, capacidad de pago y generalidad, se traduce en una pérdida de recursos públicos que no son recaudados

debido al otorgamiento de tratamientos tributarios especiales. Este hecho tiene altos costos de oportunidad en países como El Salvador, que se caracterizan por su insuficiencia tributaria y en los que hay un alto nivel de competencia por los recursos públicos para cada destino presupuestario, incluyendo servicios públicos básicos como salud y educación. Por ejemplo, entre 2009 y 2017 los recursos que el Estado salvadoreño dejó de percibir por concepto de gasto tributario le hubieran permitido aumentar 1.4 veces el presupuesto público en salud y casi duplicar las asignaciones para educación

El alto costo de oportunidad de los privilegios fiscales también se puede observar cuando se compara el gasto tributario y el presupuesto asignado al ente rector en materia ambiental. Entre 2009 y 2017, el Estado salvadoreño dejó de percibir alrededor de USD 6,700.0 millones por el otorgamiento de tratamientos tributarios diferenciados en materia de ISR e impuesto al valor agregado (IVA), lo cual corresponde a un promedio anual de USD 743.0 millones, es decir, un 3.4% del PIB. Simultáneamente, el MARN apenas ha recibido asignaciones presupuestarias promedio de alrededor de USD 16.2 millones, equivalentes al 0.1% del PIB. Esto es lo mismo que decir que el presupuesto del MARN apenas representó, en promedio, el 2.2% del gasto tributario del país, y que, en ese período, con los recursos del gasto tributario en IVA e ISR se pudo haber multiplicado hasta 48 veces la asignación presupuestaria del MARN.

A ello cabe sumar los desafíos de gobernanza, con un marco legal que deja espacios para que empresas con privilegios fiscales causen daños ambientales, y con la ausencia de entidades ambientales que cuenten con las asignaciones presupuestarias suficientes para cumplir su rol regulador y sancionatorio.

Tabla 1 Presupuesto del MARN y gasto tributario (2009-2017)

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Presupuesto MARN (en millones de USD)	9.1	18.0	15.9	12.1	15.5	13.2	14.1	24.2	24.0
Presupuesto MARN (como porcentaje del PIB)	0.05%	0.10%	0.08%	0.06%	0.07%	0.06%	0.06%	0.10%	0.10%
Gasto tributario (en millones de USD)	478.4	727.2	711.8	704.3	706.2	693.7	891.5	900.0	873.9
Gasto tributario (como porcentaje del PIB)	2.72%	3.94%	3.51%	3.29%	3.21%	3.07%	3.80%	3.73%	3.51%

Fuente: Icefi/Oxfam, con base en cifras del Ministerio de Hacienda

Reflexiones para el debate sobre los privilegios fiscales y el medio ambiente

La política pública, incluyendo la fiscal, históricamente ha supeditado las dimensiones sociales y ambientales del desarrollo a la dimensión económica y a la búsqueda de mayor crecimiento, lo cual ha limitado sus resultados en materia de desarrollo sostenible.

Uno de los instrumentos fiscales más utilizados por la política pública salvadoreña para promover mayor crecimiento económico ha sido los incentivos tributarios. Estos conllevan a un doble privilegio para los sectores que los reciben: un privilegio en materia fiscal que representa una violación a los principios tributarios de generalidad, capacidad de pago y equidad, y que, además, genera graves problemas de transparencia y gobernanza; y un privilegio en materia ambiental debido a que si bien el marco legal en el que se sustentan enuncia algunas restricciones ambientales que limitan que sectores que provocan daños al medio ambiente reciban incentivos, estas restricciones no superan el nivel enunciativo.

Los recursos que el Estado salvadoreño deja de percibir por la implementación de tratamientos tributarios diferenciados tienen un alto costo de oportunidad, en especial al considerar que el presupuesto público destinado al MARN está muy lejos de alcanzar la suficiencia para contribuir efectivamente a mejorar la sostenibilidad ambiental del país. Tan solo entre 2009 y 2017 el monto del gasto tributario de IVA e ISR equivalió a 48 veces el presupuesto del MARN.

Como parte de una estrategia de desarrollo sostenible, el Estado salvadoreño debe avanzar hacia un enfoque integral de política pública que permita la articulación entre objetivos económicos, sociales y ambientales. Esta articulación debe verse reflejada en cambios en el andamiaje legal e institucional, así como en el presupuesto público, de tal forma que se cuente con los mecanismos de articulación interinstitucional que permitan tanto a las autoridades ambientales como económicas ejercer efectivamente su rol regulador y sancionatorio.

Es importante que los órganos Ejecutivo y Legislativo de El Salvador se abstengan de proponer y aprobar nuevos privilegios fiscales que no cuenten con estudios técnicos en los que se evalúe si los beneficios son

mayores que los costos, incluyendo los ambientales, para evitar una mayor pérdida de recursos públicos que podrían ser utilizados para financiar inversiones públicas en sectores estratégicos para el desarrollo sostenible como educación, salud y medio ambiente.

Es necesario que el Gobierno salvadoreño evalúe la pertinencia de los privilegios fiscales existentes a la luz de una estrategia de desarrollo sostenible. Para ello debe fortalecer la transparencia, rendición de cuentas y gobernanza de los privilegios fiscales, de tal forma que se conozcan los argumentos técnicos que los sustentan, qué contribuyentes son los beneficiados, el monto de recursos que el Estado deja de recibir, los beneficios y resultados obtenidos, así como sus costos económicos, sociales y ambientales. Se esperaría que, de esa forma, la pérdida de recursos públicos sea compensada por resultados económicos verificables, y que esos resultados no se logren a costa de la promoción de sectores y/o actividades ambientalmente perjudiciales. En su oferta electoral, el actual gobierno ofreció a la sociedad salvadoreña una ley general que regule los incentivos fiscales para la producción y el empleo; de concretarse esta propuesta, el nuevo marco legal debería contener los elementos descritos anteriormente.

El Estado salvadoreño suscribió la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, que incluye medidas para abordar el desafío de la sostenibilidad ambiental, tomando en cuenta sus interrelaciones con el crecimiento económico, el empleo, la igualdad, el bienestar social y la justicia. La construcción de una hoja de ruta para el cumplimiento de estos compromisos puede ser la base para una discusión social madura sobre el papel de una administración pública con una política fiscal que sea herramienta activa de desarrollo, alejándola así de la idea ser una simple «correctora de fallas del mercado» por medio de la promoción de privilegios fiscales.

Se reconoce que El Salvador debe mejorar su capacidad de atraer inversiones e incrementar el bienestar social y el empleo, al tiempo en que crea y mantiene las condiciones para la sostenibilidad ambiental. La tarea es compleja y por ello es urgente dejar de lado la concepción de la administración

pública como un poder que está ahí simplemente para «facilitar» el crecimiento económico. Enfrentar los problemas ambientales y lograr el desarrollo sostenible requiere una administración pública que asuma el liderazgo y que fomente una cooperación social basada en la búsqueda y puesta en marcha de soluciones estructurales que, en la arena democrática, conlleven renovados derechos y responsabilidades

acotadas en un nuevo marco legal. Esta cooperación social también debe basarse en cambios en el patrón de crecimiento, en planes estratégicos para la innovación tecnológica y el desarrollo social, así como en una política fiscal pensada no para estar supeditada a grupos de interés, sino en función de la construcción del bien común.

6

Referencias bibliográficas

Artana, D. & Templado, I. (2015). *La eficacia de los incentivos fiscales: el caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana*. BID.

Asamblea Constituyente (1983). *Decreto N°38: Constitución*. San Salvador.

Asamblea Legislativa (1998). *Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización*. San Salvador.

Asamblea Legislativa (1999). *Ley de Inversiones*. San Salvador.

Asamblea Legislativa (2005). *Ley de Turismo*. San Salvador.

Asamblea Legislativa (2007). *Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad*. San Salvador.

Banco Mundial (2016). *Enterprise surveys. What businesses experience. El Salvador 2016. Country profiles*. Washington.

Cepal/Oxfam (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal/Oxfam.

Chirinko, R. & Wilson, D. (2008). *Job Creation Tax Credits and Job Growth: Whether, When, and Where?* Banco de Reserva Federal de San Francisco.

De Renzio, P. (2019). *Gastos tributarios en América Latina: una perspectiva desde la sociedad civil*. International Budget Partnership.

Flores, C., Mejía, A. & Menjívar, M. (2010). *Análisis comparativo de las legislaciones de El Salvador y España en materia de incentivos ambientales*. San Salvador: Universidad de El Salvador.

Grupo Calvo (s.f.). *Océanos*. Recuperado el 23 de enero de 2020, de Grupo Calvo: <https://www.grupocalvo.com/oceanos/>

Hernández, G. (30 de septiembre de 2019). «El Salvador duplicó la generación de energía con biomasa en últimos 5 años». En *El Diario de Hoy*.

IBP (2011). *Guía para la transparencia en las finanzas públicas. Buscar más allá del presupuesto central*. Washington: IBP.

- Icefi (2007). *Historia de la tributación en Guatemala, desde los mayas hasta la actualidad*. Guatemala: Autor.
- Icefi (2015). *Buenas prácticas internacionales de transparencia fiscal en industrias extractivas. Aplicaciones para Guatemala*. Guatemala: Autor.
- Icefi (2016). *La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica*. Guatemala: Autor.
- Icefi (2017). *Renta básica universal: más libertad, más igualdad, más empleo, más bienestar. Una propuesta para Guatemala (2019-2030)*. Guatemala: Autor.
- Icefi (2018). *Las zonas económicas especiales (ZEE): ¿una estrategia de desarrollo para El Salvador?* El Salvador: Autor.
- leepp (2017). *El extractivismo minero en Nicaragua: una mirada desde la óptica tributaria*. Managua: Autor.
- Klemm, A. & Van Parys, S. (2012). «Empirical evidence on the effects of tax incentives». *International Tax and Public Finance*, 393-423.
- MAG OIR (5 de diciembre de 2019). *Resolución en respuesta a solicitud de información MAG OIR No. 232-2019*. Santa Tecla.
- MARN (2013). *Estrategia nacional de biodiversidad*. San Salvador: MARN.
- Martínez Alier, J. (1999). *Introducción a la economía ecológica*. España.
- Minec (26 de noviembre de 2019). *RAIP No. 0494/2019*. San Salvador.
- Ministerio de Hacienda (2019a). *UAIP/RES/MH-DGII/2019-0052*. San Salvador.
- Ministerio de Hacienda (2019b). *UAIP/RES/MH-DGII-2019-0245*. San Salvador.
- Ministerio de Hacienda (2019c). *Consolidado de incentivos fiscales 2014, 2015 y 2016*. Recuperado de Portal de Transparencia - El Salvador: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dgii/documents/333574/download>
- Ministerio de Hacienda (2019d). *Marco fiscal de mediano plazo 2019-2029*. San Salvador.
- Mejía, H. (2014). *Responsabilidad por daños en el medio ambiente*. San Salvador: Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia.
- Morales, O. (2014). *Análisis de experiencias centro americanas en incentivos a exportaciones e inversiones extranjeras*. El Salvador: Iniciativa para la Competitividad/Think Tank Initiative/ GIZ.
- Ojeda, C. (6 de marzo de 2015). *El atún que me como ¿es FAD?* Recuperado de Greenpeace España: <http://archivo-es.greenpeace.org/espana/es/Blog/es-mi-atn-defad-de-qu/blog/52253/>
- RIN (12 de junio de 2018). *¿Qué es la pesca con FAD? En Revista de Ingeniería Naval - RIN*. Disponible en: <https://sectormaritimoes>
- Salazar, J. (23 de noviembre de 2016). «Ingenio La Magdalena es responsable por daños ambientales». *Diario Co Latino*.
- Zee, H., Stotsky, J. & Ley, E. (2002). «Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries». *World Development*, 1497-1516.

Bajo el paradigma de desarrollo vigente, el diseño de las políticas públicas, incluyendo la fiscal, se ha concentrado en la búsqueda de crecimiento económico en detrimento de la justicia social y la sostenibilidad ambiental. Los incentivos fiscales son uno de los instrumentos que el Gobierno salvadoreño ha utilizado para promover el crecimiento económico. Los incentivos tributarios representan un doble privilegio para los sectores que los reciben: uno fiscal y uno ambiental. En materia fiscal, los incentivos constituyen una violación a los principios tributarios de generalidad, capacidad de pago y equidad, a lo que se le suman problemas de transparencia y gobernanza. En materia ambiental, los incentivos se basan en un marco legal e institucional que no impide que sectores que provocan daños al medio ambiente se beneficien de esa política pública.

ISBN: 978-9929-674-81-3



Con el apoyo de:



OXFAM



Suecia
Sverige