



## Reformas Fiscales en El Salvador

Primera Parte

*En fecha 29 de octubre del presente año, se publicó un comunicado de prensa denominado “Opinión de FUSADES sobre los anteproyectos de reformas tributarias”, en el que se reconocía la necesidad de tener mayores niveles de recaudación para implementar una serie de políticas sociales, no obstante, se exponían los argumentos por los cuales el impacto de implementar una reforma tributaria en este momento, no era el más oportuno, dada la recesión en la que se encuentra sumergida la economía nacional.*

### Introducción

El Ministerio de Hacienda ha elaborado proyectos de reformas a varias leyes tributarias con el objeto de mejorar los ingresos fiscales. La reforma incluye cambios en todas las dimensiones en las cuales se puede trabajar en materia de ingresos: la administración tributaria, la modificación de bases imponibles y cambios en las tasas de impuestos.<sup>1</sup>

En fecha 29 de octubre del presente año, se publicó un comunicado de prensa denominado “Opinión de FUSADES sobre los anteproyectos de reformas tributarias”, en el que se reconocía la necesidad de tener mayores niveles de recaudación para implementar una serie de políticas sociales, no obstante, se exponían los argumentos por los cuales el impacto de implementar una

reforma tributaria en este momento, no era el más oportuno, dada la recesión en la que se encuentra sumergida la economía nacional.

Si bien es cierto que la discusión y análisis del tema tributario ha tenido en los últimos días una amplia cobertura en los medios de comunicación, aún existe un vacío en el análisis jurídico de la discusión y es por ello que los boletines correspondientes a los meses de noviembre y diciembre, tienen por objeto analizar y señalar desde esta perspectiva, aquellos aspectos que consideramos importantes y que deben ser ampliamente debatidos en el seno de la Asamblea Legislativa.

### Antecedentes

Próximamente el Órgano Ejecutivo presentará a la Asamblea Legislativa un paquete de reformas fiscales que consisten en una lista de 14 anteproyectos de leyes: Ley de Impuesto Sobre la Renta, Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servi-

1. Análisis del proyecto de reforma tributaria en El Salvador. Daniel Artana y Fernando Navajas. Documento preparado para FUSADES. Noviembre de 2009.

*Hace poco más de cuatro años y medio se llevó a cabo la última reforma tributaria de importancia en El Salvador, y ahora se plantea por parte de la autoridad hacendaria un pliego de modificaciones legales a leyes ya existentes, así como de anteproyectos de leyes nuevas relacionadas con la administración y recaudación de tributos que, por su extensión y complejidad, modifican una cantidad muy importante del articulado de la legislación tributaria salvadoreña.*

cios (IVA), Código Tributario, Ley Reguladora de la Producción de Bebidas Alcohólicas, Ley de Impuesto Sobre Productos del Tabaco, Ley de Impuesto Sobre Bebidas Gaseosas, Jugos, Néctares y Preparaciones Concentradas o en Polvo para Bebidas, Ley del Impuesto a la Primera Matrícula de Vehículos, Ley de Impuesto Especial Sobre Combustibles, Ley de FOSALUD, Código Penal, Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos y Ley del Registro y Control Especial de Contribuyentes.

Hace poco más de cuatro años y medio se llevó a cabo la última reforma tributaria de importancia en El Salvador, y ahora se plantea por parte de la autoridad hacendaria un pliego de modificaciones legales a leyes ya existentes, así como de anteproyectos de leyes nuevas relacionadas con la administración y recaudación de tributos que, por su extensión y complejidad, modifican una cantidad muy importante del articulado de la legislación tributaria salvadoreña.

No obstante lo anterior, éstas propuestas de reformas legales no alteran en esencia la estructura de los impuestos internos, ni la distribución de la carga tributaria. A grandes rasgos, la estructura tributaria salvadoreña (nos referimos a los impuestos internos), se ha basado tradicionalmente en un impuesto sobre la renta, un impuesto de tipo valor agregado (aquí llamado Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios), y en diversos impuestos específicos al consumo. Las cifras de ingresos

tributarios que maneja el Ministerio de Hacienda correspondientes a los ejercicios fiscales 2004-2007 indican que, históricamente, el impuesto sobre la renta recauda aproximadamente más de la mitad del IVA, dada su complejidad. Este escaso rendimiento recaudatorio en la imposición de la renta se debe, entre otras cosas, a la falta de eficacia en la administración tributaria y a la poca expansión de la base de tributación de dicho impuesto, el cual se mantiene en gran medida como un impuesto a asalariados y a grandes empresas que son las únicas controladas en términos relativos por la autoridad fiscal.

La reforma tributaria que se propone, al mantener el esquema de un impuesto económicamente ineficiente, sin alterar las tasas del único impuesto eficiente con el que cuenta (IVA), es lo que nos lleva a afirmar que dicha reforma no altera la estructura impositiva en el país. En términos generales, podemos decir, la finalidad es incrementar la recaudación impositiva con un mínimo esfuerzo de administración fiscal.

De manera general, previo a entrar a un análisis más detallado de algunas de las leyes que se quieren modificar, es importante mencionar que desde una perspectiva jurídica, existen tres puntos de la reforma tributaria que merecen ser analizados detenidamente:

- a) La reforma no viene a superar el hecho que actualmente existe una concentración de la atención fiscal sobre un número reducido de contribuyentes, mientras el



*Habrá una desfiguración conceptual de los dos impuestos medulares del sistema: impuesto sobre la renta e Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios, trayendo como consecuencia de dicha desfiguración conceptual, la virtual creación de un nuevo impuesto sobre ingresos, distinto, en nuestra opinión al impuesto sobre la renta.*

resto de la población económicamente activa del país continúa con sus actividades al margen del fisco; es decir no hay un esfuerzo por la formalización de una buena cantidad de la actividad económica del país que se maneja más allá de toda obligación tributaria. Al respecto, FUSADES ha reiterado la importancia de crear un procedimiento especial simplificado para el sector informal, así como para las micro y pequeñas empresas. Este tema ha estado ausente absolutamente de todas las discusiones.

- b) Existirá una complicación en la administración del tributo, no en cabeza de la autoridad impositiva, sino a cargo de los mismos contribuyentes, merced a los sistemas de control y registro de operaciones e inventarios que se les imponen; así como una mayor complicación procedimental en las actuaciones frente a la administración tributaria.
- c) Habrá una desfiguración conceptual de los dos impuestos medulares del sistema: impuesto sobre la renta e Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios, trayendo como consecuencia de dicha desfiguración conceptual, la virtual creación de un nuevo impuesto sobre ingresos, distinto, en nuestra opinión al impuesto sobre la renta.

Por lo extenso que puede resultar el análisis completo de 14 leyes que implican más de 200 páginas de información, el presente boletín se

limita a las consideraciones sobre las siguientes 4 leyes y sus reformas: Código Tributario, Ley de Impuesto Sobre la Renta, Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios y sobre algunos aspectos del Código Penal.

### **Comentarios a la propuesta de reformas a la Ley de Impuesto sobre la Renta**

Alteración de la esencia del impuesto sobre la renta-creación de nuevo impuesto:

La sencillez y la congruencia de un concepto legal –máxime de un concepto legal tributario– tropieza casi siempre con enormes dificultades de orden práctico en su aplicación. Así, la integridad conceptual de la renta para efectos tributarios ha sufrido en las diversas legislaciones y a lo largo del tiempo, cambios y modificaciones sustanciales. La actual Ley de Impuesto Sobre la Renta, aprobada por D.L. N° 134, de 18 de noviembre de 1991, publicada en el D.O. N° 242, tomo 313 de 21 de diciembre del mismo año, contenía un concepto de renta obtenida muy similar a lo que en la doctrina se conoce como renta producto. Así, el artículo 2 de dicha ley, consideraba originalmente como renta obtenida, todos los productos o utilidades percibidos o devengados por los sujetos pasivos, ya sea en efectivo o en especie y provenientes de cualquier clase de fuente (...), la enumeración ejemplificativa que contenía dicha disposición aclaraba que las fuentes de la renta bien podían ser el trabajo, la actividad



*Así, el artículo 189 establece que cuando la administración tributaria no pudiere por cualquier circunstancia determinar el tributo o la obligación fiscal con conocimiento cierto de la materia imponible, lo estimará en función de los elementos conocidos que permitan presumir la existencia y magnitud de la base imponible y de las obligaciones tributarias respectivas.*

empresarial, sea agrícola, comercial, industrial y de servicio o de cualquier otra naturaleza. Tal como se encarga de aclarar la misma disposición, la renta para efectos tributarios es básicamente toda clase de productos, ganancias, beneficios o utilidades, cualquiera que sea su origen. A pesar de su universalidad, el concepto suponía una concepción de renta producto bien definida.

Mediante D.L. N° 496 de 28 de octubre de 2004, publicado en el D.O. N° 231, tomo 365 de 10 de diciembre del mismo año, se incorporó una adición al numeral d) del citado artículo 2 de la ley, estableciendo una especie de enumeración ejemplificativa detallada pero obviamente añadida, de ciertas fuentes de renta: deudas condonadas, pasivos no documentados, provisiones de pasivos en exceso, incrementos patrimoniales no justificados y gastos efectuados por el sujeto pasivo sin justificar el origen de los recursos. Esta adición en el artículo que precisamente establece el concepto legal de renta obtenida, analizada de una manera superficial y sobre todo por la inclusión de los incrementos de patrimonio en dicho concepto, podría llevar a concluir que el primitivo concepto de renta producto se decantaba hacia el concepto de renta incremento patrimonial o renta patrimonio. Esta es una interpretación a nuestro criterio equivocada, ya que la reforma legal a la que hacemos alusión fue motivada por una circunstancia que, esencialmente no tenía nada que ver con la concepción técnica de la renta obtenida. Dicha circunstancia fue, la aprobación, mediante D.L.

N° 230, de 14 de diciembre de 2000, publicado en el D.O. N° 241, tomo 349 de 22 de diciembre del mismo año, del Código Tributario. En dicho cuerpo legal, en la Sección 2° “Determinación sobre base presunta”, del Capítulo III, “Liquidación de oficio del tributo”, del Título IV “Procedimientos tributarios”, se incluyeron disposiciones (Arts. 189 y siguientes) cuya finalidad, como el nombre de las sección, capítulo y título antes indicados lo manifiestan, es esencialmente procedimental y tienen por objeto establecer la existencia de una renta hipotética sobre la base de presunciones realizadas a partir de la existencia de ciertos indicios físicos. Así, el artículo 189 establece que cuando la administración tributaria no pudiere por cualquier circunstancia determinar el tributo o la obligación fiscal con conocimiento cierto de la materia imponible, lo estimará en función de los elementos conocidos que permitan presumir la existencia y magnitud de la base imponible y de las obligaciones tributarias respectivas.

El artículo 190 es aún más explícito al establecer que la estimación de oficio sobre base presunta se fundará en los hechos y circunstancias que por su vinculación normal con el hecho imponible o generador propio de cada tributo, permitan deducir en el caso particular la existencia y el monto de aquel (...). Entre dichos hechos o circunstancias que permiten establecer la presunción de la existencia de un hecho generador se encuentran específicamente tratadas en el Código Tributario, las diferencias de inventarios,

*La alteración conceptual por vía de error abre, por muy injustificada que esté, el camino para otras alteraciones del concepto que, sin estar necesariamente incluidas en el texto que lo fija, si constituyen incongruencias en la forma de entender y aplicar el gravamen incluyendo desfiguraciones a su naturaleza que son de un alcance tal que puede incluso sostenerse que llegan a configurar un impuesto nuevo, diferente al impuesto sobre la renta propiamente dicho.*

los incrementos de patrimonio y los gastos efectuados sin comprobar el origen, compras no registradas de bienes para la venta, ingresos omitidos por documentos extraviados o no informados, etc. Como resulta claro, el objeto de estas disposiciones es simple y sencillamente detectar la existencia de posibles evasiones fiscales, vía indicial; para el caso, detectar el devengo de una renta no declarada en forma por medio de un incremento en el patrimonio del sujeto pasivo que no se encuentre debidamente justificado. Este procedimiento es, precisamente, un expediente de fiscalización y no, como parece pretender la reforma al artículo 2 de la Ley de Impuesto sobre la renta de 28 de octubre de 2004, una modificación al concepto de la renta obtenida. Así, un incremento patrimonial per se no forma parte del concepto legal original de renta obtenida, sino que constituye la pista, por decirlo así, para cuantificar el quantum de una renta obtenida (de cualquier clase de fuente, como dice la ley) y posteriormente traducida en un incremento patrimonial.

La alteración conceptual por vía de error abre, por muy injustificada que esté, el camino para otras alteraciones del concepto que, sin estar necesariamente incluidas en el texto que lo fija, si constituyen incongruencias en la forma de entender y aplicar el gravamen incluyendo desfiguraciones a su naturaleza que son de un alcance tal que puede incluso sostenerse que llegan a configurar un impuesto nuevo, diferente al impuesto sobre la renta propiamente dicho.

Esto último es precisamente lo que ocurre en ciertos casos en la propuesta de reformas a la Ley de Impuesto sobre la renta que se discute, pese a las declaraciones de la autoridad hacendaria asegurando lo contrario. En efecto, las reformas a los artículos 4, N°5, la incorporación del artículo 14-A, la reincorporación de un artículo 27 y la derogatoria del artículo 53, de la Ley de impuesto sobre la renta, todas en relación con la incorporación de un artículo 156-B y la reforma a los artículos 158 y 159 del Código Tributario, sin afectar formalmente el concepto de renta, incorporan para todos los efectos la concepción de la renta como ingreso sin la posibilidad de deducción alguna. Nos encontramos frente a un impuesto a los ingresos brutos, lo cual rompe con el esquema actual de la ley, en cuyos artículos 28 y siguientes permite la determinación de la renta neta o imponible mediante la deducción de los costos y gastos necesarios para la producción de la renta obtenida.

La modificación al artículo 4, numeral 5 de la ley modifica la exención actual sobre los intereses, premios y otras utilidades percibidas directamente de depósitos bancarios por personas naturales, estableciendo un techo exento de US\$ 5000.00 (o \$10,000, como aparentemente se establece en las últimas versiones de los anteproyectos) es decir, se gravan con el impuesto los intereses devengados por depósitos en cuenta bancaria con saldos mensuales promedio superiores a la cantidad referida. De conformidad al artículo 27 cuya reincorporación

*La derogatoria del artículo 53 de la ley de impuesto sobre la renta, produce el efecto de que toda retención efectuada a un contribuyente no domiciliado (que son tasas de retención del 20% por lo general, con excepciones como la tasa del 10% para los pagos efectuados por transferencia y utilización de bienes intangibles), sean considerados como pago definitivo.*

se propone, dichos intereses se gravarán con una tasa del 10 %. El diseño del gravamen supone la obligación para las instituciones financieras (y merced a modificaciones en las últimas versiones del anteproyecto, las entidades financieras no bancarias como FEDE-CREDITO), de retener en la fuente (Art. 159 del Código Tributario, reformado en la propuesta) y de conformidad al texto del artículo 27 referido, la retención constituye pago definitivo del impuesto. Debe aclararse que en la reforma propuesta de reforma al artículo 159 del Código Tributario se incluye una referencia engañosa a esta retención del impuesto sobre los intereses devengados, como un anticipo, lo cual no es cierto, puesto que el texto del artículo 27 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta es claro al considerarlo impuesto definitivo.

Este carácter definitivo del pago del impuesto, lo encontramos asimismo en los impuestos que deben pagarse sobre los intereses devengados por depósitos en el exterior, tal como se establece en el artículo 27 reincorporado al texto de la ley. Bien es cierto que la disposición que se comenta incluye un procedimiento para efectuar deducción de los impuestos pagados en el Estado a cuya legislación tributaria se encuentran sometidas las cuentas bancarias cuyos intereses se gravan, pero este mecanismo tiene por objeto atenuar los efectos de una doble tributación, no conservar el concepto de deducciones para establecer una renta neta o imponible.

La derogatoria del artículo 53 de la

ley de impuesto sobre la renta, produce el efecto de que toda retención efectuada a un contribuyente no domiciliado (que son tasas de retención del 20% por lo general, con excepciones como la tasa del 10% para los pagos efectuados por transferencia y utilización de bienes intangibles), sean considerados como pago definitivo. De hecho, dicho artículo establece actualmente la posibilidad de que los contribuyentes no domiciliados que han sido sujetos a retención, efectúen por medio de sus representantes o responsables la respectiva declaración y liquidación del impuesto, obviamente con la posibilidad de efectuar la deducción de costos y gastos que resulte procedente por haber sido incurridos en la generación de la renta gravada. Al considerar la retención efectuada como pago definitivo del impuesto, se genera nuevamente el efecto de un impuesto sobre ingreso bruto y no de un impuesto sobre la renta propiamente dicho. Es innegable que en muchos casos, los contribuyentes no domiciliados no tendrían mayor deducción que efectuar a sus ingresos brutos; no obstante, el problema no es de casuística, sino conceptual; al derogar el artículo 53 que se comenta, se suprime la posibilidad de deducción, configurando en la ley el tipo de impuesto al que estamos haciendo alusión.

Aparentemente, en las últimas versiones de los anteproyectos de reforma, se han hecho unas ligeras modificaciones en el porcentaje de retención de algunos casos específicos (como la retención por el pago de servicios de reaseguros y fletes) o

*El caso de las personas naturales es distinto. Las cantidades depositadas a plazo fijo, a la vista o en cualquiera otra modalidad de depósito, constituyen ahorro propiamente dicho. Es indudable que las razones que llevaron al legislador a proteger y fomentar el ahorro aún persisten y no solamente eso, sino que la necesidad de ahorro se ha agudizado a partir de la crisis financiera generada a finales de 2006, y cuyos efectos plenamente perceptibles desde 2008, se mantienen hasta la fecha. Esta reforma, entonces, no solo es criticable desde un punto de vista estrictamente legal o de cumplimiento de principios tributarios consagrados en la constitución, sino por razones de oportunidad.*

se han elevado algunos umbrales para la exención al gravamen de los intereses bancarios. Estas variaciones, empero, abordan aspectos marginales y no afectan en absoluto el concepto fundamental al que nos hemos referido en los párrafos anteriores.

Naturalmente, la propuesta de reforma a los artículos mencionados no solamente debe analizarse desde un punto de vista técnico. El perjuicio económico que este tipo de impuesto sobre ingresos puede producir es obvio. En el caso de la modificación (y virtual supresión) de la exención contenida en el numeral 5 del artículo 4 de la ley, constituye un desincentivo para el ahorro. Es necesario aclarar que toda exención a cualquier impuesto obedece siempre a razones de carácter extra jurídico o extra fiscal; estas razones son casi siempre consideraciones de equidad, de justicia tributaria o la necesidad de fomentar cierto tipo de actividades económicas. La exención sobre los intereses generados por depósitos de ahorro, obviamente obedece a este último tipo de justificaciones. De hecho cuando se incorporó dicha exención, se hizo la diferenciación entre los intereses generados por cuentas de depósito cuyos titulares eran personas jurídicas, intereses que siempre han sido gravados con renta, y los depósitos de personas naturales. En efecto, en el primer caso, es decir, los depósitos a nombre de personas jurídicas, no nos encontramos frente a lo que debería considerarse como un ahorro propiamente dicho, ya que las compañías mercantiles por su propia naturaleza utilizan los servi-

cios bancarios (no solamente cuentas de depósito, sino una diversidad de productos financieros) con fines de especulación u obtención de beneficios sobre cantidades de dinero que en realidad constituyen su capital de trabajo.

El caso de las personas naturales es distinto. Las cantidades depositadas a plazo fijo, a la vista o en cualquiera otra modalidad de depósito, constituyen ahorro propiamente dicho. Es indudable que las razones que llevaron al legislador a proteger y fomentar el ahorro aún persisten y no solamente eso, sino que la necesidad de ahorro se ha agudizado a partir de la crisis financiera generada a finales de 2006, y cuyos efectos plenamente perceptibles desde 2008, se mantienen hasta la fecha. Esta reforma, entonces, no solo es criticable desde un punto de vista estrictamente legal o de cumplimiento de principios tributarios consagrados en la constitución, sino por razones de oportunidad. Es totalmente contradictorio que la banca, a nivel mundial, esté como nunca en los últimos tiempos tratando de allegar ahorros para otorgar respaldo a sus operaciones y que por otro lado, se estén castigando los intereses generados por ese ahorro vía imposición.

Por otra parte, como ya se ha mencionado, las retenciones que se efectúen a contribuyentes no domiciliados y que, merced a la supresión del artículo 53 serán consideradas como impuestos pagados, sin perjuicio de su defecto fundamental al no consultar la capacidad tributaria de los sujetos pasivos, producen un

*Toda Latinoamérica y, especialmente Centroamérica, ha sido una fuente de pérdidas para los servicios de reaseguros internacionales a lo largo de los últimos 15 años, dada la excesiva exposición a catástrofes naturales. La retención como pago definitivo que se pretende imponer con toda seguridad hará que muchas compañías de reaseguro internacional que operan y contratan con compañías de seguros domiciliadas en El Salvador dejen de hacerlo y si lo hacen, el precio del seguro que llegará a los consumidores finales será excesivamente alto.*

daño económico considerable que indudablemente no será absorbido por dichos contribuyentes no domiciliados. Es evidente que el contribuyente no domiciliado, generalmente compañías internacionales, tomará las providencias necesarias para que dicha carga impositiva sea absorbida por el contratante local quien a su vez trasladará dicha carga vía precio a los consumidores finales de sus servicios en El Salvador. Históricamente ha existido en las leyes de impuesto sobre la renta un método o fórmula que ha pretendido paliar el defecto fundamental del impuesto sobre renta vía retención mediante una disminución justificable del porcentaje de la misma. Este método existió hasta que fue suprimido en la reforma fiscal de diciembre de 2004. Así, en el artículo 69 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta se establecía que cuando el contribuyente estimare que la suma a pagársele o acreditársele no constituía renta neta en su totalidad, podría, aportando los elementos de juicio suficientes, solicitar a la autoridad tributaria que esta fijase un porcentaje de retención menor al señalado. Esta facultad de la autoridad tributaria, permitía al contribuyente demostrar qué parte de la suma total a pagársele constituiría en realidad renta neta o imponible y a dicha autoridad, a fijar un porcentaje de retención que, aplicado sobre la renta neta arrojará para tales efectos el impuesto lo más aproximado posible a la real capacidad contributiva del sujeto pasivo, en cada caso. Obviamente, este tipo de mecanismos exige una actividad administrativa tributaria de precisión, no solamente para llegar a de-

terminaciones técnicas sobre la base de imposición de cada caso, sino para evitar abuso de parte de los contribuyentes, pero este inconveniente se suple con los beneficios que de la misma derivan para los contribuyentes y por la preservación de los principios fundamentales del sistema impositivo. La supresión de dicha disposición desde 2004, denotó la falta de voluntad de la administración tributaria de realizar los actos y actividades tendentes a proteger la integridad del sistema, decantándose por la vía más expedita (desde un punto de vista fiscalista), de establecer una tasa fija de retención sin posibilidades de disminución. Esta tasa fija, empero, tenía el carácter de anticipo, pudiendo siempre el contribuyente, liquidarla al final del período merced a lo establecido en el artículo 53 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta que, hoy por hoy, se pretende suprimir.

Las ventajas de recaudación obtenidas de esta forma por el fisco se traducen obviamente en perjuicio económico injustificado para los contribuyentes. Solo por mencionar un caso específico, el caso de los servicios de reaseguro. Toda Latinoamérica y, especialmente Centroamérica, ha sido una fuente de pérdidas para los servicios de reaseguros internacionales a lo largo de los últimos 15 años, dada la excesiva exposición a catástrofes naturales. La retención como pago definitivo que se pretende imponer con toda seguridad hará que muchas compañías de reaseguro internacional que operan y contratan con compañías de seguros domiciliadas en El Sal-





*El establecimiento de exención utilizando un parámetro tan incierto como la primera casa de habitación del contribuyente y además estableciendo un techo de trescientos setenta salarios mínimos como valor de venta del inmueble, reduce dicha exención a una práctica inexistencia.*

vador dejen de hacerlo y si lo hacen, el precio del seguro que llegará a los consumidores finales será excesivamente alto.

En adición a lo apuntado en el apartado anterior, que a nuestro criterio constituye uno de los aspectos que deben analizarse más cuidadosamente de las reformas propuestas a la Ley de Impuesto Sobre la Renta, por lo menos desde un punto de vista de coherencia conceptual, existen también otra serie de reformas a la misma ley que consideramos perjudiciales y que comentamos a continuación.

#### **Supresión del numeral 11 del artículo 4.**

Esta supresión supone el establecimiento de gravamen y consecuente retención sobre los intereses generados por préstamos otorgados por bancos internacionales a favor de usuarios en El Salvador. Es evidente que el establecimiento de dicho impuesto a cargo de dichas instituciones (que actualmente es exento siempre y cuando los créditos en cuestión sean otorgados por bancos internacionales de primera línea previamente calificados por el Banco Central de Reserva), encarecerá la prestación de servicios de financiamiento internacional.

#### **Modificación del numeral 12 y supresión del numeral 14, ambos del artículo 4, así como incorporación de un artículo 14-A.**

Básicamente las disposiciones propuestas dejan plenamente aplicable

el impuesto sobre ganancia de capital en todas sus formas: reducen a su mínima expresión la exención actualmente contenida en el numeral 12 del artículo 4 y gravan las ganancias (inclusive por ventas) de títulos valores en bolsa.

En el primer caso, el gravamen actual sobre ganancia de capital recae únicamente sobre las ganancias de capital obtenidas por una persona natural o jurídica que habitualmente se dedique a la especulación inmobiliaria, con lo cual se convierte en un impuesto sobre la renta corriente y no tiene una tasa o tratamiento especial. La ganancia de capital que se gravaba era la no habitual, estableciendo entre otras cosas un determinado número de años de posesión de un bien para que el producto o beneficio obtenido fuese exento, cosa que ocurría en la mayoría de los casos. El establecimiento de exención utilizando un parámetro tan incierto como la primera casa de habitación del contribuyente y además estableciendo un techo de trescientos setenta salarios mínimos como valor de venta del inmueble, reduce dicha exención a una práctica inexistencia. Aparentemente este techo será modificado en los proyectos definitivos, (presuntamente a US\$150,000.00, lo cual no es, a nuestro juicio, significativo).

Tal como ocurre con el caso de la exención originalmente concedida sobre los intereses de los depósitos bancarios de las personas naturales, la razón o justificación para la existencia de una exención sobre las ganancias obtenidas por venta de inmuebles por personas que no son



*Como sucedió con la exención de los intereses bancarios para las personas naturales, la exención de las utilidades, premios, intereses, beneficios o utilidades y ganancias de capital obtenidas mediante la transacción de títulos valores inscritos en una bolsa de valores, tenía por objeto el fomento de la actividad bursátil, misma que en El Salvador, aún no se ha desarrollado a un nivel adecuado.*

especuladores inmobiliarios, subsisten hasta esta fecha. Las razones que el legislador invocó en su momento para prácticamente dejar exentas las ganancias de capital por la venta de inmuebles, fueron que dichas ganancias de capital en la mayoría de los casos no eran ingresos reales, sino nominales, en el sentido que aunque se percibiera una cantidad en calidad de precio por la venta del inmueble mayor que la cantidad erogada en su adquisición, la cantidad de dinero percibida generaba una capacidad adquisitiva igual o incluso inferior que la originalmente pagada. En otras palabras, la inflación, la pérdida de la capacidad adquisitiva del dinero, generaba ganancias de capital que no lo eran realmente, convirtiéndose este en un impuesto carente de una base de imposición justificable.

En el caso de las ganancias de capital (o intereses o cualquier otro tipo de beneficios) obtenidas mediante la especulación bursátil, las justificaciones de la exención actual son diferentes aunque a nuestro criterio son igualmente válidas hoy día que en el momento en que dicha exención se estableció. Como sucedió con la exención de los intereses bancarios para las personas naturales, la exención de las utilidades, premios, intereses, beneficios o utilidades y ganancias de capital obtenidas mediante la transacción de títulos valores inscritos en una bolsa de valores, tenía por objeto el fomento de la actividad bursátil, misma que en El Salvador, aún no se ha desarrollado a un nivel adecuado. Dicha falta de desarrollo subsiste actualmente y si al recelo que existe

actualmente sobre las actividades de especulación financiera añadimos el gravamen, puede asegurarse que el mercado bursátil en El Salvador aún estará muy lejos de ser el instrumento económico que debería ser. Parece ser que la reforma que se comenta se modificará en el sentido de permitir la deducción de las pérdidas netas de capital por inversiones en el exterior.

#### **Adición de un inciso segundo al numeral 4 del artículo 29.**

Dicho artículo contiene las deducciones generales que puede efectuar el contribuyente para la obtención de su renta neta. El numeral 4 de dicha disposición establece como deducible el precio del arrendamiento de los bienes muebles o inmuebles utilizados directamente en la producción de ingresos computables (herramientas, maquinaria, local para oficina, almacenaje, bodegas, fábricas, tierras, bosques y otros arrendamientos).

El inciso segundo cuya adición se propone establece que la deducción por este concepto se hará en proporción al tiempo que los bienes arrendados hayan sido utilizados en la producción de ingresos gravables.

Lo que a primera vista aparece como una adición o aclaración innecesaria debido a que, de acuerdo a la regla general, todo gasto para ser deducible tiene que ser utilizado directamente en la producción de la renta, en realidad es un concepto de mucho más alcance. El fisco aceptará como gastos deducibles los arrendamientos de bienes mue-

*El fisco aceptará como gastos deducibles los arrendamientos de bienes muebles e inmuebles únicamente en proporción al tiempo utilizado en la producción de la renta. A nuestro parecer, la determinación del tiempo en que determinado bien ha sido utilizado directamente en la producción de una renta es sumamente complicada y puede dar lugar a una aplicación de criterios arbitrarios por parte de la autoridad fiscal.*

bles e inmuebles únicamente en proporción al tiempo utilizado en la producción de la renta. A nuestro parecer, la determinación del tiempo en que determinado bien ha sido utilizado directamente en la producción de una renta es sumamente complicada y puede dar lugar a una aplicación de criterios arbitrarios por parte de la autoridad fiscal. No nos parece que los montos que puedan significar las deducciones por tiempos no utilizados de los bienes arrendados sean de una significación tal que puedan servir para justificar la actividad fiscal necesaria para su determinación. En las últimas versiones de los anteproyectos aparentemente se ha aceptado la propuesta de eximir de la aplicación de esta proporcionalidad a aquellos arrendamientos realizados para actividades estacionarias.

En la adición de un inciso segundo al numeral 10 y reforma al numeral 14 del artículo 29-A, se menciona por primera vez el concepto de sujetos relacionados, sobre el cual se comentará en la parte de este análisis dedicado al Código Tributario.

### **La modificación del numeral 16 del artículo 29-A y adición de un inciso tercero al numeral 1 del artículo 31.**

La modificación del numeral 16 del artículo 29-A parece como totalmente innecesaria, a menos que exista una segunda intención en la sustitución del verbo “utilizar” por el de “aprovechar”, intención que no está clara.

La adición de un inciso tercero al numeral 1 del artículo 31, establece como renta gravable las cantidades disminuidas de la reserva legal constituidas por la sociedad para efectos tales como la capitalización, aplicación a pérdidas de ejercicios anteriores o reparto de utilidades. Excepto en el último caso en que la cantidad extraída de la reserva legal es utilizada para pago de dividendos, determinar que las cantidades empleadas para amortizar pérdidas o para capitalización son rentas no es justificable desde ningún punto de vista. Las reservas legales de las sociedades existen precisamente para prever eventualidades como las descritas; en segundo lugar, la amortización de una pérdida con un dinero reservado bajo ninguna circunstancia puede ser considerada una ganancia; igualmente, gravar las cantidades de la reserva que se capitalicen equivale a gravar como renta o ganancia una aportación social, lo cual no tiene el mínimo asidero legal de acuerdo al concepto de renta establecido en el artículo 2 de la ley que se comenta.

Mientras se elaboraba este boletín, las discusiones de los proyectos de reformas de leyes tributarias aún no habían iniciado en la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa, por lo que algunos de estos comentarios, seguramente deberán actualizarse una vez se conozca el texto final de las reformas. Aunque valoramos que en general, nuestros comentarios seguirán siendo aplicables no obstante algunas variaciones en montos y en redacciones de textos.

*El ánimo de FUSADES es contribuir a un sano diálogo en el seno de la Asamblea Legislativa, y que nuestros insumos técnico-jurídico, puedan servir en el debate de las ideas para que las leyes que resulten aprobadas, no solo sean las mejores en políticas públicas, sino que también guarden la consistencia jurídica...*

El ánimo de FUSADES es contribuir a un sano diálogo en el seno de la Asamblea Legislativa, y que nuestros insumos técnico-jurídico, puedan servir en el debate de las ideas para que las leyes que resulten aprobadas, no solo sean las mejores en políticas públicas, sino que también guarden la consistencia jurídica para un marco legal que de certeza jurídica a nacionales y extranjeras en momentos en donde la crisis económica está golpeando fuerte-

mente los bolsillos de los salvadoreños, así como la competitividad de una gran cantidad de empresas.

En la segunda parte de este boletín, se continuará con el análisis de los proyectos de reformas del Código Tributario, Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios y sobre algunos aspectos del Código Penal.

A partir del Boletín de Estudios Legales del mes de enero, será distribuido únicamente vía electrónica. Si usted desea tener el Boletín de manera impresa deben solicitarlo a [e.legal@fusades.org](mailto:e.legal@fusades.org) y retirarlo en las oficinas de FUSADES.



Fundación Salvadoreña  
para el Desarrollo  
Económico y Social

## Departamento de Estudios Legales

### Presidenta

María Eugenia Brizuela de Ávila

### Presidente alterno

Pedro Luis Apóstolo

### Directora

Claudia Beatriz Umaña

### Analistas

Javier Castro De León  
Roberto Vidales Gregg  
Marjorie de Chávez  
Laura Rivera  
Carmina Castro C.  
Oscar Pineda

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,  
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador  
Tel.: (503) 2248-5600, 2278-3366.

Sistema de Información Económico y Legal - SIEL -  
correo electrónico: [comercializacion@fusades.org](mailto:comercializacion@fusades.org)

[www.fusades.org](http://www.fusades.org)  
[www.instituciones-fusades.org](http://www.instituciones-fusades.org)

