

Comentarios a las Reformas Fiscales

Segunda Parte

Como fue indicado en la publicación anterior (Boletín No. 46), por iniciativa del Órgano Ejecutivo la Asamblea Legislativa aprobó un paquete de reformas a diversas leyes de la República, con el propósito de mejorar e incrementar la recaudación fiscal, así como mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y proveer mayores ingresos tributarios, las cuales fueron aprobadas y entrarán en vigor próximamente, una vez culmine el proceso de formación de ley.

En la primera parte publicada en el boletín número 46, se puntualizaron las reformas más destacadas de los Códigos Penal y Procesal Penal, así como las que corresponden al Código Tributario. Ahora se hará lo mismo con las demás leyes reformadas.

5. REFORMAS A LA LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Estas reformas pretenden obtener mayores ingresos fiscales, a través de limitar el número

de exenciones y ampliar el número de hechos generadores del impuesto. Las reformas entrarán en vigencia el primero de enero de 2005, a diferencia de todas las demás cuya vigencia será inmediata, una vez transcurra la “*vacatio legis*”, después de su publicación en el Diario Oficial. Algunas de las principales reformas son las siguientes:

- **Ampliación de Renta Obtenida.** Se incluyen como “renta obtenida”, las deudas condonadas, los pasivos no documentados o provisiones de pasivos en exceso; patrimonio no justificado y gastos efectuados por el sujeto pasivo sin justificar el origen de los recursos (Art. 2 lit. d).
- **Limitación de Viáticos.** Se restringe el alcance de los viáticos de cualquier tipo, estrictamente a actividades que sean productoras de renta gravable para el patrono; de lo contrario, se considerarán renta obtenida y estarán sujetas a la respectiva retención (Art. 3 No. 1).

2

- **Seguro Dotal.** Se regula el seguro dotal u otro tipo de seguros donde no ocurra el riesgo cubierto o cuando el plazo sea inferior o igual a 10 años, considerándose renta no gravable, a diferencia de las otras clases de seguros, en cuyo caso se hacen retenciones del 10% (Art. 4 No. 7).
- **Ganancia de capital por venta de inmuebles.** Se considera renta no gravable, el producto de la venta de un inmueble cuando se trate de una persona natural o jurídica, sucesión o fideicomiso, que no se dedique habitualmente a la compraventa de inmuebles, cuando realice el valor de dichos bienes en un plazo mayor a seis años a partir de la fecha de haberla adquirido. En la normativa derogada se consideraba renta no gravada si la venta se hacía en un plazo no menor a los 3 años (Art. 4 No. 12).
- **Deducción de las Pérdidas de capital.** El Art. 14 numeral segundo establece como regla general, que la pérdida de capital será deducible de la ganancia de capital. Sin embargo, se ha agregado que en ningún caso será deducible de la ganancia de capital, las pérdidas de capital provenientes de operaciones distintas a las que regula este artículo.
- **Liquidación de activos de Bancos.** Se establece que la liquidación de activos extraordinarios referidos en la Ley de Bancos,

deberá gravarse como renta ordinaria en el mismo ejercicio impositivo de su realización, aplicándose la misma disposición a las compañías de seguros, instituciones oficiales de crédito y los intermediarios financieros no bancarios.

- **Renta Mundial. Derogatoria del Art. 15.**

Este artículo establecía el concepto de renta territorial, señalándose que solamente se pagarían impuestos sobre las rentas obtenidas en El Salvador, por lo cual el concepto de renta mundial no tenía aplicación. Al derogarse esta disposición, puede afirmarse que no hay una definición legal sobre si El Salvador adopta el criterio de renta mundial o de renta territorial.

- **Rentas obtenidas en El Salvador.**

Se incluye como renta obtenida en El Salvador los capitales invertidos en el país, así como los servicios prestados o utilizados en el territorio nacional, aunque se reciban o paguen fuera de la República. También se considera renta gravada las que provengan de propiedad industrial, intelectual y demás derechos análogos, si se encuentran registrados en nuestro país o si son utilizados en él. Igualmente se considera gravada aquellas rentas obtenidas en país extranjero por personas, fideicomisos y sucesiones salvadoreñas domiciliadas en El Salvador, por créditos o financiamientos otorgados a personas, fideicomisos o sucesiones ubicados en el exterior (Art. 16).

Igualmente se considera gravada aquellas rentas obtenidas en país extranjero por personas, fideicomisos y sucesiones salvadoreñas domiciliadas en El Salvador, por créditos o financiamientos otorgados a personas, fideicomisos o sucesiones ubicados en el exterior...

- **Deducciones de la renta obtenida.** En el Art. 29, se modifican muchos casos que antes se consideraban como gastos y costos deducibles del impuesto sobre la renta, a fin de limitarlos o excluirlos. Algunos de estos casos son los siguientes.

a) Remuneraciones. Se incluyen como deducibles de la renta los salarios, sueldos, dietas, y otras remuneraciones, siempre que se hayan realizado las retenciones de seguridad social, previsionales y de impuesto sobre la renta, cuando estén sujetas a ello. Se añaden como deducibles las indemnizaciones laborales por despido y las bonificaciones por retiro voluntario, así como las indemnizaciones por causa de muerte, accidente, incapacidad o enfermedad. Cuando se trate de salarios, sueldos, etc., a parientes del contribuyente (cuarto consanguinidad y segundo afinidad, cónyuge o compañera de vida), deberá justificarse que el trabajo es necesario para la generación de la renta y que efectivamente se ha efectuado. Esto mismo se aplica cuando se trate de pagos a representantes legales, directores, asesores, apoderados y accionistas de personas jurídicas, y a miembros de sociedades de personas (No.2).

b) Gastos de viaje al exterior y viáticos al interior del país. Solamente pueden deducirse de la renta si son estrictamente vinculados con viajes realizados en actividades propias del negocio, y sólo cuando el viajero sea el contribuyente, el representante legal o empleados del

contribuyente cuya relación laboral pueda ser comprobada (No.3).

c) Primas de Seguro. Se requiere que los bienes asegurados sean propiedad del contribuyente (No.5).

d) Combustible. El combustible solamente será deducible si es utilizado directamente en la generación de la renta, comprobadas por la factura o el crédito fiscal (No.8).

e) Intereses. Los intereses solamente serán deducibles si han sido pagados o incurridos; y en proporción al plazo convenido para el pago del financiamiento. No son deducibles los intereses sobre activos que no estén vinculados con la producción de renta gravable, en cuyo caso los intereses serán parte del costo de adquisición del activo y serán deducidos vía depreciación. También se limitan los intereses pagados por un financiamiento, cuando con estos recursos se otorgue financiamiento a terceros con porcentajes de interés menores que el financiamiento fuente (No.10).

f) Costos. Se define el significado de costo de producción indicando que es deducible solamente aquél que corresponda a bienes que se hayan vendido en el ejercicio o período de imposición respectivo (No.11).

g) Supresión de otros gastos y costos. Se suprime el numeral 13 relativo a deducciones sobre gastos y costos no específicos.

- 4 Erogaciones no deducibles del impuesto sobre la renta.** En el artículo 29-A se agregan nuevos supuestos de gastos y costos no deducibles, con el propósito de dejar claramente establecido la calidad de no deducibles. Algunos son los siguientes:
- a) Los costos y gastos relacionados con rentas sujetas a retención, cuando no se haya cumplido con la obligación de retener y enterar el impuesto retenido (No. 12).
 - b) Los costos y gastos relacionados con rentas sujetas a retención, salvo que el agente de retención entere en el ejercicio respectivo el valor que corresponde pagar (No. 13).
 - c) No son deducibles los costos y gastos por adquisición de bienes o servicios en el exterior, efectuados en países o territorios clasificados como “paraísos fiscales”, salvo que haya convenios de intercambio de información y documentación de carácter tributario con El Salvador. Cuando se trate de costos y gastos generados en países extranjeros, que no son paraísos fiscales, que generen renta o conserven la fuente generadora de renta en El Salvador, habrá cruce de información con la administración tributaria de dicho país; y no serán deducibles si a raíz de dicha información aparece que no han sido declarados, o cuando se hayan efectuado las respectivas retenciones y se enteren al Fisco (No. 14).
 - d) Se señalan algunos casos de erogaciones no deducibles, tratándose de impuestos de IVA, por ejemplo cuando el sujeto emisor del documento no aparezca inscrito como contribuyente del impuesto, o no se compruebe la existencia de la operación, o por haber utilizado documentos falsos, o por no comprobar el impacto económico del gasto (No. 15).
 - e) No son deducibles los costos y gastos de personas jurídicas por adquisición de bienes o servicios, no utilizados directamente por ellas para la producción de la renta gravable (No. 16).
 - f) No son deducibles las donaciones que se hagan sin documentación asignada y autorizada por la Administración Tributaria, que excedan del 20% admitido; o si se comprueba que efectivamente no se realizó (No. 17).
 - g) No son deducibles los costos y gastos que no se encuentran debidamente documentados y registrados contablemente (No. 18).
 - h) Se suprime como costo no deducible la depreciación de derechos de llave, marcas y otros activos intangibles similares (No. 19).

No son deducibles los costos y gastos por adquisición de bienes o servicios en el exterior, efectuados en países o territorios clasificados como “paraísos fiscales”, salvo que haya convenios de intercambio de información y documentación de carácter tributario con El Salvador.

- **Depreciaciones.** Se modifica el Art. 30, a fin de limitar la depreciación de activos. Algunos casos son los siguientes:

- a) La depreciación de activos solamente procede por la pérdida de valor por el uso del tiempo, pero no por obsolescencia o por la incosteabilidad de la operación o su agotamiento. En algunos casos (bienes para la producción, construcción, manufactura, y otros), la depreciación será considerada como parte del costo de los bienes y únicamente podrá deducirse de la renta obtenida, cuando sean bienes vendidos en el ejercicio o período de imposición respectivos.
- b) Se establece el porcentaje de depreciación para vehículos en un 25%. En la ley actual quedan comprendidos dentro de la depreciación de los bienes muebles que es del 50%.
- c) Se indica que el IVA no es parte del costo de adquisición de los bienes inmuebles para calcular y deducir la depreciación.
- d) Si se deprecian edificaciones, debe separarse de la contabilidad el valor del terreno y el de la edificación.

Se suprime como costo no deducible la depreciación de derechos de llave, marcas y otros activos intangibles similares...

En la definición del hecho generador en las prestaciones de servicios, se añade el interés entendiéndose éste como la contraprestación que una de las partes debe pagar por el respectivo servicio...

- e) Si el bien se utiliza para generar ingresos gravables y no gravables, o que no constituyen renta, la depreciación sólo cubre la proporción aplicable a las rentas gravables.

- **Otras deducciones.** En el Art. 31 se establece un procedimiento especial para las deducciones de reserva de cuentas incobrables, por parte de bancos e instituciones financieras.

- **Erogaciones para fines sociales.**

En el Art. 32 se consideran deducibles solamente hasta un límite máximo del 20% del valor resultante de restar, a la renta neta del donante, el valor de la donación, siendo necesario que la Fundación o Corporación de Utilidad Pública sea calificada por la Administración Tributaria, antes de la donación. La donación debe ser gratuita e irrevocable. Se establece que no serán deducibles las donaciones que benefician directa o indirectamente

al donante, o la familia de éste. Si el donante es una persona jurídica, la deducción no será aplicable cuando los beneficiados sean los socios o accionistas, directivos, apoderados, asesores, familiares, etc.

- **Ganancia de capital.** En el Art. 42 se establece como impuesto a pagar por la ganancia neta de capital, una suma del 10% sobre dichas ganancias, salvo cuando el bien se realice dentro de los 12 meses siguientes a la fecha de adquisición, en cuyo caso la

ganancia neta de capital deberá sumarse a la renta neta imponible y calcularse como renta ordinaria. Este cambio representa una simplificación de gran impacto, para establecer el monto del impuesto a pagar por ganancia de capital, puesto que el sistema anterior era sumamente engorroso.

- **Plazo para enterar lo retenido.** Se modifica el Art. 62, para que las retenciones del mes de diciembre, en los casos que se pueda, se enteren el mismo mes de diciembre, en vez de hacerlo el mes próximo siguiente.
- **Retenciones.** Se derogan los Arts. 58, 59, 66, 67, 68, 69 y 70, que establecía el procedimiento y porcentajes de retención en diversos casos; ahora estas retenciones serán reguladas en el Código Tributario.

6. REFORMAS A LA LEY DE IMPUESTO A LA TRANSFERENCIA DE BIENES MUEBLES Y A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS (IVA)

Estas reformas pretenden aumentar el número de casos sujetos al pago del impuesto; además de limitar la utilización de créditos fiscales, para que sean más los casos de transferencia de bienes muebles y prestación de servicios, sujetos a factura como consumidor final. El decreto de reformas entrará en vigencia 8 días después de su publicación en el Diario Oficial. Las reformas más relevantes para la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA), son las siguientes:

- **Ampliación del concepto de bienes muebles corporales.** En el concepto de bienes muebles corporales se agrega que los mutuos dinerarios, créditos en dinero y cualquier forma de financiamiento, son considerados como prestación de servicios y por ende sujetos al pago del impuesto. La ley derogada únicamente se refería al dinero como bien mueble incorporal (Art. 5).
- **Ampliación del Hecho Generador.** En la definición del hecho generador en las prestaciones de servicios, se añade el interés entendiéndose éste como la contraprestación que una de las partes debe pagar por el respectivo servicio. Además, se grava con el impuesto, los servicios producidos por el contribuyente que sean destinados a uso o consumo sea propio, de los socios, directivos, apoderados, personal de la empresa o a su grupo familiar (Art. 16).
- **Ampliación del concepto de servicio.** En cuanto al concepto de servicio, se adiciona el arrendamiento, concesión, y cualquier otra forma de cesión del uso o goce de bienes muebles corporales; también se considera prestación de servicios el uso de bienes inmuebles para fines comerciales; y el uso de cualquier forma de distintivos comerciales, como marcas, patentes, fórmulas industriales, etc. (Art. 17 lit. o).
- **Momento en que se causa el impuesto.** En lo referente al momento en que se causa el impuesto en la prestación de servicios, se aclara que el impuesto se causa, aún cuando

el pago se haga de forma parcial, respecto del valor de la contraprestación (Art. 18 lit. e).

- **Casos de exención.** En cuanto a las exenciones del impuesto para las operaciones de depósito, de otras formas de captación y de préstamos de dinero, realizadas por bancos e instituciones financieras bajo la supervisión de la Superintendencia del Sistema Financiero o registradas por el Banco Central de Reserva, se incluyen las asociaciones cooperativas o sociedades cooperativas de ahorro y crédito, empresas de factoraje y de arrendamiento financiero, y corporaciones y fundaciones de utilidad pública que se dediquen a la concesión de financiamiento. Se suprime la facultad de la Dirección General de calificar a otras instituciones en lo referente al pago o devengo de intereses (Art. 46 lit. f).
- **Base imponible específica.** Se establece que para determinar la base imponible específica de las operaciones que constituyen los diferentes hechos generadores, se deberá atener a la regla de estimación de la base imponible, que se propone dentro de las reformas al Código Tributario (Art. 48).
- **Requisitos para deducir el crédito fiscal.** La reforma pretende restringir de la deducción del crédito fiscal, estrictamente aquéllas que sean indispensables para el objeto, giro o

La reforma pretende restringir de la deducción del crédito fiscal, estrictamente aquéllas que sean indispensables para el objeto, giro o actividad del contribuyente y para la generación de operaciones gravadas con el impuesto...

actividad del contribuyente y para la generación de operaciones gravadas con el impuesto; y que, por lo tanto, generen débito fiscal, caso contrario no serán deducibles. Los bienes o servicios que no cumplan los requisitos para ser objeto de deducción, deberán ser respaldados por medio de factura. Los valores que no sean deducibles de créditos fiscales, formarán parte del valor de los bienes y serán deducibles para efectos del impuesto sobre la renta (Art. 65).

- **Créditos fiscales no deducibles.**

Se adiciona un nuevo artículo, que incluye una enumeración de operaciones en las que no es deducible el impuesto, salvo que forme parte de su giro ordinario. Se señalan expresamente como créditos no deducibles la adquisición de víveres y alimentos,

así como la compra, arrendamiento, mantenimiento o reparación de vehículos nuevos o usados, que no sean indispensables para la realización del giro del contribuyente, servicios en hoteles, compra de boletos aéreos, adquisición de prendas de vestir, entre otras, y en general adquisiciones de bienes que no sean indispensable para el giro del contribuyente (Art. 65-A).

- **Limitación de créditos fiscales deducibles.**

Se agrega en el mismo artículo anterior, que en el caso de vehículos de transporte terrestre, que sean utilizadas en el giro o actividad del contribuyente y en actividades ajenas al giro del negocio, únicamente será deducible un

máximo del 50% del crédito pagado; igual porcentaje será aplicable a la compra de combustible (Art. 65- A).

- **Deducción del crédito fiscal. Proporcionalidad.** Se establece la forma en que se determinará el crédito fiscal a deducirse cuando existan operaciones en parte gravadas, en partes exentas o en parte no sujetas. Anteriormente no comprendía a las operaciones no sujetas al impuesto, para lo cual se aplicará la proporcionalidad en base a un factor de cálculo (Art. 66).
- **Presentación de declaración de operaciones no sujetas.** Antes solamente existía la obligación de presentar declaraciones por operaciones gravadas y exentas; con la reforma se incluye también a las operaciones no sujetas, lo que implica una mayor fiscalización (Art. 93).

7. REFORMAS A LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE APELACIONES DE LOS IMPUESTOS INTERNOS

Las reformas a esta ley pretenden esclarecer los procedimientos en materia de recursos ante el Tribunal de Apelaciones, fijando plazos para resolver y notificar la sentencia. Asimismo, se regula la responsabilidad civil en que pueden incurrir los miembros y funcionarios del Tribunal. Sin duda parece que con las reformas se ha tratado de cubrir vacíos de procedimientos que perjudicaban al Fisco, frente a los contribuyentes,

ante el respectivo Tribunal de Apelaciones. El decreto de reformas entrará en vigencia a los 8 días después de su publicación. Los principales aspectos de la reforma son los siguientes:

- Se establece que el plazo para resolver el recurso de apelación y notificar la sentencia no podrá exceder de 9 meses. En la ley derogada se señalaba un plazo definitivo de 30 días para dictar la sentencia luego de que haya sido notificada la resolución que le precede (Art. 4 inc. final).
- Se establece que el presidente, vocales, y demás personal del Tribunal, no podrán realizar trámites o gestiones de carácter tributario, tales como brindar asesoría tributaria, colaborar con despachos, etc., so pena de la destitución del cargo (Art. 10).
- Se expresa que el presidente, vocales y demás personal del Tribunal, serán responsables civilmente por los perjuicios que ocasionen al Fisco o a los contribuyentes; si se determinare que la actuación de los mismos fuere maliciosa, se procederá a la imposición de sanciones de orden administrativo, sin perjuicio a la responsabilidad penal respectiva.

REFORMA A LEYES ADUANERAS

Estas propuestas tienen como propósito, mejorar los procedimientos establecidos a favor de la Administración Tributaria, ampliando plazos y dándole más facultades de decisión. Además en los delitos de contrabando, se amplía el mínimo de años de prisión. Las reformas a las leyes

9

aduaneras entrarán en vigencia a los 8 días después de la respectiva publicación en el Diario Oficial.

8. REFORMA A LA LEY DE CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RENTA DE ADUANAS

- A las atribuciones y facultades de la Dirección General de Renta de Aduanas se les añaden las siguientes: fiscalizar las liquidaciones presentadas, liquidar oficiosamente el impuesto y aplicar las respectivas sanciones; y establecer controles fronterizos, internos y en carretera, marítimos y aéreos (Art. 4 lits. k y l).

9. LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADUANERA

- El Art.13 en la normativa derogada señalaba que cuando se realizaba una verificación de lo declarado y es autorizado el levante automático de la mercadería, la declaración y los documentos deben ser archivados por el declarante o su agente de aduanas. En la reforma se propone que la declaración y los documentos en todo caso serán archivados por la Autoridad Aduanera.
- En cuanto al procedimiento administrativo que se inicia por incumplimiento a las normas

aduaneras, en la disposición anterior se establecía que la Dirección General debe emitir resolución dentro del plazo de 10 días hábiles posteriores a la última notificación. En la reforma se amplía el plazo a 20 días hábiles, y se establece que la notificación debe hacerse también dentro del plazo de 20 días hábiles. Antes de la reforma, no se establecía plazo para la notificación de la resolución (Art. 17).

10. LEY ESPECIAL PARA SANCIONAR INFRACCIONES ADUANERAS

- Se establece que los autores del delito de contrabando de mercancías serán sancionados con prisión de seis a ocho años; y que estos delitos serán conocidos por los tribunales de sentencia, una vez agotadas las fases procesales que establece la legislación procesal penal. En la ley derogada, la pena era de cinco a ocho años. Además, se propone que si antes de la vista pública se paga al Fisco los impuestos evadidos, más una multa equivalente al 300% del valor en aduanas de las mercancías, la pena impuesta se atenúa en una tercera parte de la pena mínima establecida; en la ley anterior, estos casos hacían extinguir la acción penal, lo cual ahora no se considera pues solamente contempla casos de atenuación de la pena (Art. 16).

Las reformas a la Ley de Bancos y Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios, tienen por objetivo que la Administración Tributaria, en uso de sus facultades de fiscalización, pueda requerir de cualquier información sobre las cuentas el contribuyente, sin que el secreto bancario constituya un impedimento para realizar tal labor.

- 10
- Se establece el plazo de 20 días para emitir sentencia, contados a partir de la finalización de los plazos de audiencia y aportación de pruebas; así como el plazo de 20 días hábiles posteriores a la fecha de emisión (Art. 34).

- El recurso de reconsideración debe ser resuelto en 20 días; antes eran 10 días (Art. 48).

- Se fija el plazo de 15 días para que el Director General resuelva el recurso de revisión; anteriormente no existía tal plazo (Art. 49).

PROPUESTA DE REFORMAS A LEYES FINANCIERAS

Las reformas a la Ley de Bancos y Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios, tienen por objetivo que la Administración Tributaria, en uso de sus facultades de fiscalización, pueda requerir de cualquier información sobre las cuentas el contribuyente, sin que el secreto bancario constituya un impedimento para realizar tal labor.

Además se establece la obligación de exigir de parte de los deudores, información actualizada sobre su situación financiera. La reforma guarda relación con la disposición que se propone incluir en las reformas al Código Tributario, sobre la obligación de los bancos de enviar al Fisco el informe sobre diferencias que encuentren entre la documentación que les remitan sus clientes con la documentación presentada a la Administración Tributaria. Las reformas entrarán

en vigor después de los 8 días de su publicación en el Diario Oficial y son las siguientes:

11. LEY DE BANCOS

- **Obligación de solicitar declaración de impuesto sobre la renta.** Los bancos para sustentar la concesión de financiamientos, deben requerir obligatoriamente al solicitante la declaración del impuesto sobre la renta del

ejercicio o período de imposición anterior y los estados financieros presentados a la Administración Tributaria junto con esa declaración, lo mismo sucederá en los refinanciamientos. En la ley anterior era facultativo de los bancos exigir dicha declaración, con la reforma será de carácter obligatorio (Art. 59).

- **Revelación de información de carácter reservado.** Se incluye expresamente que los directores, funcionarios y empleados bancarios, no incurrirán en responsabilidad alguna, cuando divulguen información reservada a la Dirección General de Impuestos Internos. En la ley derogada sólo se hacía referencia de forma expresa a los tribunales y a la Fiscalía (Art. 201).

- **Secreto bancario.** Se establece que la Dirección General de Impuestos Internos podrá recibir información sobre depósitos y captaciones que reciben los bancos, cuando lo requiera en procesos de fiscalización. Las demás operaciones podrán ser conocidas

...la Dirección General de Impuestos Internos podrá recibir información sobre depósitos y captaciones que reciben los bancos, cuando lo requiera en procesos de fiscalización.

cuando sea solicitada por la Dirección General cuando sea requerido. En la normativa anterior para estas operaciones se necesitaba de la previa autorización de la Superintendencia del Sistema Financiero. Se expresa que el secreto bancario no será obstáculo para la fiscalización y determinación de impuestos o cobro de obligaciones tributarias (Art. 232).

obstáculo para la fiscalización y determinación de impuestos o cobro de obligaciones tributarias.

ALGUNAS CONSIDERACIONES Y COMENTARIOS GENERALES Y ESPECIALES SOBRE LA REFORMA FISCAL APROBADA

12. LEY DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS

- **Revelación de información**

reservada. Se incluye que los directores, funcionarios o empleados de las cooperativas que revelen información reservada a la Dirección General de Impuestos Internos, cuando lo requiera en procesos de fiscalización, no incurrir en responsabilidad penal (Art. 123).

...consideramos que el tratamiento que se contempla en el Art. 163 del Código Tributario, relativo al anticipo a cuenta de IVA por los agentes de percepción, podría ser objeto de violación constitucional...

- **Secreto bancario.** Se establece que las cooperativas podrán proporcionar información sobre los depósitos y captaciones a la Dirección General de Impuestos Internos, cuando lo requiera en procesos de fiscalización. Las demás operaciones podrán ser conocidas cuando sea solicitada por la Dirección General cuando sea requerido; en la ley actual para estas operaciones se necesita de la previa autorización de la Superintendencia del Sistema Financiero. Se expresa que el secreto bancario no será

1. Apoyo a los objetivos de la reforma.

Apoyamos el cumplimiento de obligaciones tributarias para lograr mayor recaudación

fiscal, que es tan necesaria para empujar el desarrollo económico del país. Estamos conscientes de la necesidad de que en El Salvador se implante una reforma fiscal integral, a fin de mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, que aumente la recaudación fiscal, que es una de las más bajas en América Latina, lo cual permitirá que el Estado pueda satisfacer de mejor manera, las necesidades de la ciudadanía, por lo que reconocemos el esfuerzo del Gobierno por llevar a cabo estas reformas.

2. No se han evaluado los impactos de la reforma en algunos sectores de la economía.

A pesar de lo positivo de las reformas, consideramos que entre la presentación y la aprobación de las reformas fiscales no se tuvo el tiempo necesario para evaluar el alcance de las medidas aprobadas. Pareciera que las reformas se prepararon estimando, únicamente, los montos proyectados

de recaudación, sin hacer ninguna evaluación del impacto de las mismas, tanto dentro de la economía –pues siempre una reforma fiscal produce un efecto recesivo–, como dentro de los distintos sectores en que se aplica, midiendo el efecto que pudiera producirse entre quienes resulten afectados con la medida, como el sector comercio, industria y financiero. Esta evaluación que tomara en cuenta el impacto de la reforma, desde el punto de vista económico y por ende de los ingresos tributarios estimados, debió haberse realizado desde un punto de vista técnico, pues los montos previstos de recaudación podrían no alcanzarse, frente al desestímulo que la reforma puede producir y el efecto recesivo de la misma.

3. Evaluación post-reformas.

Frente a la ausencia de un análisis previo que midiera el impacto de las reformas, consideramos que habrá necesidad de mantener un permanente proceso de evaluación de las mismas, una vez que entren en vigencia,

Vemos con mucha cautela y preocupación la derogatoria del Art. 15 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, que contenía el principio de renta territorial, adoptado por El Salvador; pues con dicha derogatoria, se pueden dar arbitrariedades y excesos por parte de la Administración Tributaria, al no existir un principio de aplicación de renta territorial o renta mundial, que puede ser definido, según le convenga al legislador y al propio aplicador tributario, determinando cuáles rentas se reputarán gravadas y cuáles no, independientemente si la renta se ha producido o no en territorio salvadoreño, según el criterio del Art. 16 de la ley. Consideramos inapropiado el hecho que exista una indefinición sobre si tomamos el criterio de renta mundial o de renta territorial.

para que permitan corregir cualquier efecto que pueda resultar más nocivo que la medida

misma. Esta evaluación permanente permitirá hacer los cambios en las leyes reformadas que fueran recomendables para lograr el objetivo que se persigue, cual es el aumento de los ingresos fiscales; al mismo tiempo, evitará que se hagan interpretaciones antojadizas de las reformas, que generen inseguridad e incertidumbre jurídica. A continuación se harán algunas consideraciones precisas, sobre algunas de las reformas planteadas que a nuestro juicio, pueden generar impactos institucionales y económicos.

4. Anticipo de impuesto a cuenta de IVA.

Este es uno de los puntos más relevantes de las reformas, pues consideramos que el tratamiento que se contempla en el Art. 163 del Código Tributario, relativo al anticipo a cuenta de IVA por los agentes de percepción, podría ser objeto de violación constitucional, pues se estaría exigiendo el anticipo de un impuesto cuyo hecho generador no se ha producido e incluso que nunca llegue a producirse, lo que ciertamente vulneraría el principio

de legalidad tributaria y el derecho de propiedad; pues por una parte, es necesario que se produzca previamente el hecho imponible regulado en la ley, y por otra parte, se estaría afectando el derecho de propiedad del contribuyente, sin que exista causa lícita para tal efecto, produciéndose un enriquecimiento no justificado de parte del Estado. Estimamos que la disposición riñe con los principios elementales del Derecho Tributario.

5. **Renta Mundial.** Vemos con mucha cautela y preocupación la derogatoria del Art. 15 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, que contenía el principio de renta territorial, adoptado por El Salvador; pues con dicha derogatoria, se pueden dar arbitrariedades y excesos por parte de la Administración

...la forma en que se ha redactado el procedimiento penal en las reformas, sin haberse agotado la vía administrativa, puede contradecir el principio de responsabilidad objetiva, lo que puede volver nugatorio los resultados que se pretenden alcanzar con la reforma.

Tributaria, al no existir un principio de aplicación de renta territorial o renta mundial, que puede ser definido, según le convenga al legislador y al propio aplicador tributario, determinando cuáles rentas se reputarán gravadas y cuáles no, independientemente si la renta se ha producido o no en territorio salvadoreño, según el criterio del Art. 16 de la ley. Consideramos inapropiado el hecho que exista una indefinición sobre si tomamos el criterio de renta mundial o de renta territorial. En todo caso si se quería gravar

las rentas resultantes de créditos o financiamientos, otorgados a sujetos situados en el exterior, -como pareciera que fue la causa que motivó la derogatoria del Art. 15, podría haberse incluido una excepción dentro del principio de renta territorial, pero debería haberse mantenido el concepto derogado del Art. 15.

6. **Responsabilidad objetiva.** Debido a que no

existe en nuestra legislación, la responsabilidad sin dolo o culpa en el procedimiento penal (Art. 4 Pn.), únicamente pueden procesarse aquellos casos en que la evasión sea intencional y pueda comprobarse el dolo o la culpa. Sin embargo, la forma en que se ha redactado el procedimiento penal en las reformas, sin haberse agotado la vía administrativa, puede contradecir el principio de responsabilidad objetiva, lo que

puede volver nugatorio los resultados que se pretenden alcanzar con la reforma.

7. **Cambios en la Administración Tributaria.**

Fortalecimiento institucional. Las reformas confieren a la Administración Tributaria un gran poder de fiscalización, con pocas limitaciones a favor de los contribuyentes, lo cual es aceptable siempre y cuando prevalezca el estado de derecho con todas sus implicaciones. Sin embargo, este poder mal utilizado o empleado con otros fines –

políticos, delincuenciales, etc.-, puede resultar altamente pernicioso para nuestro país. Es indispensable que se establezca un adecuado y riguroso proceso de capacitación y selección del personal adscrito a la Administración Tributaria, así como de controles internos y mecanismos de evaluación que permitan detectar cualquier conducta que riña con la ley.

8. Controles para evitar la corrupción. Los controles referidos en el párrafo anterior, deben tener como objetivo primordial evitar y contrarrestar cualquier atisbo de corrupción al interior de la Administración Tributaria, porque aparte del gran poder de fiscalización, las discrecionalidades y el exceso de burocracia en los trámites administrativos para cumplir con las obligaciones tributarias, puede convertirse en un factor que sirva de incentivo para tales prácticas ilegales, tal como ha sucedido en el pasado.

Las reformas confieren a la Administración Tributaria un gran poder de fiscalización, con pocas limitaciones a favor de los contribuyentes, lo cual es aceptable siempre y cuando prevalezca el estado de derecho con todas sus implicaciones.

Los controles referidos en el párrafo anterior, deben tener como objetivo primordial evitar y contrarrestar cualquier atisbo de corrupción al interior de la Administración Tributaria, porque aparte del gran poder de fiscalización, las discrecionalidades y el exceso de burocracia en los trámites administrativos para cumplir con las obligaciones tributarias, puede convertirse en un factor que sirva de incentivo para tales prácticas ilegales...

9. Controles para la fuga de información.

Además de lo anterior, la Administración Tributaria debe garantizarse que el cúmulo de información que obtenga, especialmente la relativa a cuentas y transacciones bancarias, sea estrictamente utilizada con fines de fiscalización y no para otros fines. Aplaudimos que la reforma plantee reformas al Código Penal para aumentar la pena a los delitos de incumplimiento de deberes y revelación de hechos, actuaciones o documentos secretos por empleado oficial. Sin embargo, de nada servirá esta reforma penal si no existen los mecanismos y controles para investigar al interior de la Administración Tributaria, los incumplimientos de los empleados y funcionarios de la misma, respecto de la información que tendrán a su disposición.

10. Mayores niveles de burocratización. Dada las experiencias anteriores, podemos asumir que la obligación de presentar solvencias para diversas operaciones económicas, volverá más burocráticas dichas operaciones, generando más

malestar entre los ciudadanos, ante el mayor número de requisitos exigidos. Hace ya muchos años en que tal práctica era también exigida, y la experiencia demostró que tales requisitos limitaron las actividades económicas de ese tipo, además que en el caso de los Registros de la Propiedad, generó una mora de documentos sin inscribir por falta de solvencias, que puso en riesgo la seguridad de los derechos de los ciudadanos. Lo anterior, aumenta el costo de hacer negocios en El Salvador, siendo un retroceso en el proceso de modernización del estado.

11. Recomendación: dotación de recursos para reforzar la institucionalidad de la Administración Tributaria.

Para que el Gobierno pueda impulsar las exigencias que conlleva la reforma fiscal, será indispensable que cuente con la infraestructura necesaria para llevarla a cabo, lo que se traduce en que requerirá de recursos económicos, técnicos, materiales y tecnológicos.

...la Administración Tributaria debe garantizarse que el cúmulo de información que obtenga, especialmente la relativa a cuentas y transacciones bancarias, sea estrictamente utilizada con fines de fiscalización y no para otros fines.

...podemos asumir que la obligación de presentar solvencias para diversas operaciones económicas, volverá más burocráticas dichas operaciones, generando más malestar entre los ciudadanos, ante el mayor número de requisitos exigidos.

12. Coordinación con otras instituciones. Un aspecto muy importante es que la coordinación de esfuerzos con las otras instituciones del estado es vital para el buen desempeño de la

reforma, especialmente con los organismos de investigación de delito y los tribunales de justicia en todas sus instancias.

13. Interpretaciones erróneas y antojadizas.

Por otra parte, es trascendental para el éxito de la reforma, que se evite un nuevo surgimiento de los llamados “huecos fiscales”, por interpretaciones erróneas a los cuerpos legales como resultado de presiones al interior o exterior de la Administración Tributaria, los cuales han sido muy comunes en nuestro país cuando se interpreta subjetivamente la normativa tributaria. La ley debe aplicarse con firmeza, desde luego, evitando arbitrariedades y excesos en su correcta aplicación, respetándose el debido proceso y los derechos de los contribuyentes, lo cual

dependerá del fortalecimiento institucional de la Administración Tributaria. Debe evitarse que mediante la interpretación antojadiza y subjetiva de la ley de parte de los miembros

de la Administración Tributaria, evitando las excepciones que dejen por fuera casos de aplicación fiscal, que están claramente definidos en la ley y que no admiten este tipo de interpretaciones. Debe seguirse la máxima jurídica de “*dura lex, sed lex*”, que significa “la ley es dura, pero es la ley” para todos.

14. Casos ejemplarizantes. Se necesitarán de casos ejemplarizantes donde se pongan a prueba las instituciones, tanto al interior como al exterior de la Administración Tributaria, que permitan mostrar a la ciudadanía, la efectividad de las reformas, para que se compruebe que todos los ciudadanos están sometidos a la ley, sin distinciones de ningún tipo.

Debe evitarse que mediante la interpretación antojadiza y subjetiva de la ley de parte de los miembros de la Administración Tributaria, evitando las excepciones que dejen por fuera casos de aplicación fiscal, que están claramente definidos en la ley y que no admiten este tipo de interpretaciones. Debe seguirse la máxima jurídica de “dura lex, sed lex”, que significa “la ley es dura, pero es la ley” para todos.

...por lo que el éxito de las reformas aprobadas, para lograr mayores niveles de recaudación tributaria, estará condicionada a la voluntad firme de todos de aplicar la ley, dentro de un marco de respeto al estado de derecho, sin otorgar privilegios a nadie, lo cual fortalecerá la seguridad jurídica de nuestro país.

15. Voluntad para la firme aplicación de la ley. Hacer valer la institucionalidad. Finalmente, FUSADES desea señalar que es imprescindible y absolutamente necesario que funcionen las instituciones administrativas, policiales y judiciales, para que las reformas y el resto de leyes del país se apliquen de una manera firme para todos los ciudadanos por igual. No puede haber impunidad para nadie. FUSADES ha sostenido que el problema que ha existido en nuestro país es de falta de institucionalidad y de voluntad de aplicar la ley, por lo que el éxito de las reformas aprobadas, para lograr mayores niveles de recaudación tributaria, estará condicionada a la voluntad firme de todos de aplicar la ley, dentro de un marco de respeto al estado de derecho, sin otorgar privilegios a nadie, lo cual fortalecerá la seguridad jurídica de nuestro país.