

ARTICULOS

LA TRIBUTACION SOBRE LA RENTA DE LAS SOCIEDADES Y DE LOS SOCIOS: SU VINCULACION Y COORDINACION

Alvaro Magaña*

RESUMEN

Este es el quinto y último artículo de una serie sobre el problema de las utilidades no distribuidas de las sociedades anónimas. La cuestión fundamental es la relación o coordinación entre los dos gravámenes (el impuesto social y el personal) sobre la renta y el grado de su integración, coordinación o vinculación. Esto último no puede seguir un modelo normativo rígido, sino que debe estar condicionado por las características particulares de cada país.

En la primera parte del artículo, el autor discute este problema impositivo teóricamente. En la segunda, lo aplica al caso salvadoreño.

*Escribo 'integración' entre comillas porque creo que es una palabra resbaladiza. Precisamente la ambigüedad inherente al término es la única verdadera causa por la cual repentinamente se ha puesto en boga hablar sobre 'integración' y la única razón real que explica el esfuerzo que se hace por algunos para alcanzar la 'integración.' Los economistas hablan de 'integración total' —como en un mundo de sueños— lo cual significa tratar a la sociedad anónima como una sociedad colectiva o *conduit*. Por otra parte los grupos empresariales cuando presionan por la integración están refiriéndose a la 'integración parcial' que en términos simples significa disminuir la carga fiscal sobre los dividendos. Stanley S. Surrey.*

* Ex-profesor de ciencia de la hacienda de la Universidad de El Salvador y ex-subsecretario de hacienda. Ha desempeñado también los cargos de presidente del Banco Hipotecario de El Salvador y director del Banco Central de Reserva de El Salvador y, con anterioridad, de 1960 a 1965, el de director adjunto del departamento económico de la Unión Panamericana (Organización de los Estados Americanos) y director ejecutivo del Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL. Presidente de la república de El Salvador del 2 de mayo de 1982 al 1 de junio de 1984.

La tributación de la renta de las sociedades anónimas, independiente del impuesto personal sobre la renta que grava a los socios por los dividendos percibidos, plantea cuestiones importantes de "discriminación fiscal" más bien que de "doble tributación."

Efectivamente, la tributación paralela en el sistema llamado clásico o tradicional, donde ambos gravámenes son totalmente independientes, produce distorsiones en sus efectos económicos, contrarios al principio de neutralidad y determinados tratamientos diferenciales para los contribuyentes, que afectan la realización del principio de equidad.

Para evitar o atenuar esos efectos inconvenientes del sistema clásico, se han sugerido diversas soluciones, que esencialmente procuran la integración total o parcial de los dos gravámenes, tales como el sistema de la transparencia, el de la doble alícuota, el de la deducción del dividendo pagado y el del crédito del impuesto por el dividendo recibido.¹

Los esquemas anteriores han sido adoptados en algunos países que después cambian a otro distinto o vuelven al anterior, resultando entonces en la práctica, una extraordinaria diversidad de soluciones. El informe Carter para el Canadá, el cual recomienda la integración total parecería que ha actualizado el problema, probablemente porque como se indica en este documento: "el método de integración completa no constituye ninguna novedad. Lo que sí es nuevo son las soluciones que hemos elaborado para los problemas prácticos que, según nuestra opinión, constituirían un obstáculo para la adopción de este método de imposición de la renta de las sociedades."²

No obstante que el sistema tradicional limita el cumplimiento de los principios de equidad y de neutralidad, aceptar la integración total como una solución necesaria e incluso considerarla como un modelo normativo, es una exageración que sólo se explica, algunas veces, por el propósito de presentar puntos de vista supuestamente originales, lo cual no es fácil lograr en un campo como las finanzas públicas.³ Pero lo más importante que debe destacarse es que el problema en nuestros países debería estudiarse desde una perspectiva totalmente diferente, tal como nosotros lo intentamos en este trabajo que es una forma distinta de como se analiza en la literatura con referencia a los países más desarrollados.

Nuestro propósito al recordar los conceptos anteriores y precisar nuestros puntos de vista en el párrafo anterior, es señalar una cuestión fundamental: la relación o coordinación entre los dos gravámenes sobre la renta (impuesto social y personal), y el grado de su "integración," coordinación o vinculación, como la designo en el título de este trabajo, no pueden seguir ningún modelo normativo, sino que deberán estar condicionados por las características particulares de cada país donde se configuran situaciones y problemas, los cuales a su vez son los determinantes de los objetivos que se deben alcanzar por medio del instrumento tributario, lo cual justifica establecer el esquema de coordinación necesario y conveniente entre los dos gravámenes.⁴

De este modo, el principio de neutralidad debe ceder el paso a los objetivos de una política de incentivos para estimular determinada conducta de los afectados por el impuesto, lo cual es precisamente contrario a dicho principio, en virtud del cual el factor tributario no debe influir las decisiones económicas, esto es, que éstas deberían adoptarse como si no existiera el impuesto, ó que el factor impositivo influya en las decisiones de los afectados de igual manera para todos.⁵

Por otra parte, no podemos ignorar que al disminuir las utilidades no distribuidas por medio de cualquier esquema de integración, estaremos limitando la formación de ahorro por las empresas y su autofinanciamiento, pues los dividendos percibidos por los accionistas que se destinan en su mayor parte presumiblemente al consumo disminuyen el ahorro total de la economía, al menos, en la parte realizada por las empresas si no es compensada por el de los accionistas. De lo cual resulta que el incremento del consumo se reflejará a su vez en un aumento de la demanda agregada que podría no ser deseable en una situación de pleno empleo o inflacionaria y que deberá disminuirse por ejemplo, por medio de la captación de recursos de la economía por la vía tributaria.

El propósito justificable de procurar una mayor vigencia de los principios de equidad y neutralidad por medio de la integración, produce efectos que pueden ser incongruentes o contradictorios con otros objetivos de mayor prioridad o urgencia como es el crecimiento ó la estabilización de la economía.

No debe olvidarse que en un país determina-



do, de acuerdo a la situación, características y circunstancias de su economía, podría ser inconveniente por ejemplo, estimular la distribución de dividendos en efectivo; pero en todo caso, el balance apropiado entre los niveles de las utilidades no distribuidas y del pago de dividendos es difícil de precisar y en un momento determinado, una u otra posibilidad, puede convertirse en meta de una política tributaria, independiente de que para ello debamos restar importancia a la "subimposición" de las utilidades no distribuidas, o sea que podríamos tener que hacer lo contrario de lo que persigue un esquema de "integración" rígido, o más bien "congelado" cuando se lo considera un modelo normativo.

Era necesaria esta prolongada introducción, antes de indicar que nuestro trabajo no es el estudio de un esquema de "integración" de los dos gravámenes en el sentido generalmente presentado en la literatura, sino de formas alternativas de vincular y coordinar los diferentes tratamientos impositivos que afectan los destinos posibles de las utilidades sociales: retenerlas pendientes de aplicación, mantenerlas en reserva o distribuir las ya sea en efectivo o por reparto de acciones previa capitalización. Esto es, no consideramos en este artículo, los enfoques del problema de la llamada "doble tributación" y, en consecuencia, las soluciones propuestas por medio de la "integración" tradicional no se analizan en este trabajo. En nuestro estudio, la alternativa deseable y más conveniente como destino de las utilidades sociales es mejorar las condiciones determinantes

del crecimiento o la estabilización de la economía, lo cual es un objetivo prioritario.⁶

En consecuencia, debe determinarse un orden preferencial de esas alternativas —como metas— para alcanzar objetivos de una política tributaria y establecer discriminaciones diferenciales acordes con las prioridades, decidiendo además sobre su grado de vinculación y coordinación entre ellas, para lograr al mismo tiempo mayor vigencia del principio de equidad.

El régimen especial del Decreto 609 de 1966 es precisamente un sistema que intenta concretar lo anterior al establecer diferencias impositivas para las cuatro alternativas señaladas, y que nosotros comentamos en un estudio exegético del ordenamiento mencionado. En ese estudio tratamos de interpretar los alcances de sus disposiciones sin ahondar en su justificación.⁷

Los conceptos que presentamos en este trabajo constituyen las ideas básicas del marco conceptual en el cual se basa el régimen especial de 1966. Ello nos permite identificar y nos facilita examinar las justificaciones de política tributaria en un caso, en el cual el instrumento fiscal se emplea para el logro de objetivos determinados, influyendo las decisiones empresariales por medio de tratamientos impositivos diferenciales que propician o desestimulan determinadas decisiones.⁸

Un esquema como el que describiremos, no tienen el propósito de dar respuestas concretas a problemas específicos, sino presentar en forma

organizada un marco general que facilite adoptar las decisiones convenientes. En otras palabras, se trata de una metodología para escoger los tratamientos fiscales conducentes a estimular las acciones necesarias a fin de que se realicen los destinos de las utilidades sociales considerados como metas, indicando además los efectos desde el punto de vista de la equidad. Estos se introducen al señalar los distintos resultados producidos como consecuencia de la mayor o menor vinculación o coordinación entre los distintos regímenes fiscales establecidos. En suma, el esquema trata de facilitar la decisión de escoger fórmulas para afectar en forma distinta desde el punto de vista impositivo, cada una de las diferentes alternativas que mencionamos antes y que necesariamente serían el destino final de las utilidades, cuya importancia para el crecimiento económico, o cualquier otro objetivo considerado importante, determina su mayor o menor prioridad.

Para realizar los objetivos de una política impositiva puede estimarse la alternativa considerada conveniente por medio de un tratamiento fiscal más favorable. De acuerdo a determinadas características de la economía de un país, por ejemplo, los niveles de la inversión, del ahorro y del consumo, y conforme a los datos estadísticos relacionados con la estructura y la política financiera de las empresas, así como de otros indicadores económicos, podría ser aconsejable otorgar estímulos para inducir a que se realice una de las posibilidades indicadas, de preferencia a las otras, o bien dar un tratamiento tributario que desestime una o varias de esas alternativas en relación a las demás. En este orden de ideas podría ser deseable incentivar la capitalización y desestimar la distribución en efectivo, o viceversa, o bien establecer determinado peso de la carga fiscal que afecte las decisiones sobre determinado destino de las utilidades, en mayor o menor grado, según se desee, alternativamente a las otras.

De este modo, al identificar los efectos pre- visibles de las diferentes posibilidades alternativas que podrían adoptarse, disponemos de un marco en el cual podrá adoptarse una solución particular. Se facilita, entonces, escoger las soluciones que permitan superar las limitaciones o consecuencias inconvenientes del sistema vigente

en un país determinado o para examinar, como en este trabajo se sugiere, las distintas alternativas adoptadas en nuestro país de 1951 a 1966.⁹

El primer elemento importante del esquema, que trataremos de caracterizar, es el establecimiento de un período durante el cual, la posibilidad de mantener las utilidades no distribuidas, pendientes de aplicación, sea objeto de un tratamiento especial que podría ser, por ejemplo, el que no fueran gravables. Alternativamente, durante el período, se podría otorgar a las otras posibilidades, esto es, el mantenimiento de reservas o a la capitalización, un trato fiscal más favorable —cuando se desee estimular cualesquiera de esas opciones— comparativamente, con el reparto de dividendos en efectivo.

La importancia de establecer ese término radica principalmente en el hecho de que durante el período puede establecerse una discriminación a través de preferencias o castigos en la determinación de la carga tributaria, ya sea para favorecer o desestimar la capitalización, el mantenimiento de reservas o para las otras alternativas. De esta forma, con el señalamiento de un plazo, se puede lograr la realización de un objetivo particular en forma rápida por medio del incentivo que se otorgue a uno de los destinos de las utilidades, ya que para disfrutar de las ventajas tributarias establecidas, debe realizarse la alternativa favorecida dentro del límite de tiempo fijado. El incentivo durante el período podría consistir en no establecer consecuencias fiscales, lo cual cumpliría el propósito de permitir una libertad de elección antes del vencimiento del plazo; esto significa un tratamiento neutro.¹⁰

Para favorecer determinado destino de las utilidades, las posibilidades desde el punto de vista fiscal, consistirían o bien en una exención total durante el plazo, o en el otorgamiento de un trato distinto comparado con el que se establece para las otras alternativas, cuando se grava aquella posibilidad en menor grado. Por ahora, no precisaremos determinado orden de prioridades en cuanto a los objetivos que se deseen realizar, ya que nuestro propósito es únicamente señalar los efectos pre- visibles de las distintas alternativas tributarias dentro de un marco general, en el cual, deberá acomodarse el caso particular de que se trate, una vez que se haya establecido el orden

El principio de neutralidad debe ceder el paso a los objetivos de una política de incentivos para estimular determinada conducta en los afectados por el impuesto.

prioritario de los objetivos que se desea alcanzar por medio del tratamiento favorable o desfavorable otorgado, el cual afectará las decisiones empresariales.

Después nos concretaremos a relacionar el esquema al caso particular de El Salvador y trataremos de señalar por vía de ejemplo, las soluciones que parecen más apropiadas para lograr que se estimule la realización de los objetivos que nosotros consideramos prioritarios, alternativa-mente con otros, de acuerdo a las características y circunstancias propias de nuestra economía, que en línea generales son similares a la de otros países en desarrollo.

En un sistema tributario como el establecido en la gran mayoría de los países donde se acepta que es objeto imponible, tanto la renta de las sociedades como la que perciben los socios proveniente de las utilidades sociales, surge el problema de la acumulación de las utilidades no distribuidas cuya solución se procura encontrar por medio de los esquemas de "integración," los cuales esencialmente tratan de gravar las utilidades retenidas. Sin embargo, al establecer un período —por consideraciones distintas a las del enfoque "integracionista"— puede estimarse conveniente no gravarlas durante ese término y, por otra parte, durante el período la capitalización o la distribución en efectivo estarán sujetas a esquemas impositivos que señalan determinada carga fiscal —por ejemplo, la tributación general sobre la renta— fijada según el grado y medida en que se consideren convenientes y, en consecuencia, se desee estimular una forma de distribución, en relación a la otra.¹¹

También es un aspecto importante del esquema la decisión sobre el tratamiento que debe otorgarse, al vencimiento del plazo, a las utilidades retenidas pendientes de aplicación, las cuales no han sido afectadas desde el punto de vista fiscal antes de la conclusión del período y, a su vez, determinar el que corresponda a los otros destinos posibles de ellas, tratamiento que puede ser el mismo u otro distinto del otorgamiento durante el período.¹²

Al finalizar el período, las utilidades pendientes de aplicación, pueden distribuirse o mantenerse en reserva; pero si ninguna de estas posibilidades ocurre, para evitar que continúen indefinidamente retenidas, esto es, pendientes de aplicación sin distribuirse en una u otra forma, debe establecerse una detracción sobre esas utili-

dades cuya naturaleza puede ser, o bien el pago final de un gravamen, o bien, únicamente, una retención de impuestos; de este modo se trata de evitar que persistan indefinidamente los efectos inconvenientes de su exoneración, atenuando la "subimposición" de la que disfrutaban al no distribuirse, logrando además la percepción de ingresos por el fisco.

Examinaremos las posibles alternativas tributarias que pueden adoptarse al vencimiento del período cuando se efectúa la detracción de un porcentaje sobre las utilidades retenidas, que continuarían como mantenidas en reserva, para distribuirse posteriormente y también debemos resolver el problema de la naturaleza de la relación entre los distintos tratamientos impositivos que se adopten para las diferentes alternativas, esto es, el grado de vinculación que deba existir entre ellos o, alternativamente, que sean totalmente independientes.¹³

Hasta ahora hemos reseñado en forma general los lineamientos básicos del esquema. De aquí se desprende, básicamente, el propósito de señalar diversas opciones en cuanto al tratamiento impositivo para cada una de las cuatro alternativas posibles de las utilidades indicadas antes, el cual será aplicable, tanto durante el período como cuando concluya y después.

Los objetivos previamente establecidos determinarán las opciones adoptadas para lograrlos. Sin el propósito de introducir el factor determinante de los objetivos, a esta altura de la exposición, debemos recordar nuestro supuesto: durante el período, las utilidades retenidas no son gravables y de este modo nos referimos a un caso extremo que puede o no encuadrar en el sistema que se decida finalmente, el cual deberá estructurarse con soluciones específicas en función de metas y propósitos específicos.

En ese orden de ideas, considerando que cada una de las otras tres alternativas tiene consecuencias fiscales, será preferible la retención de utilidades, aunque siempre existe la posibilidad de otorgar tratamientos diferenciados a esas tres alternativas en consonancia con su orden prioritario.

De todas formas, debemos adelantar en relación a los objetivos, que excepto en circunstancias muy excepcionales y durante períodos cortos, uno de los destinos deseables de las utilidades por su mayor prioridad no excluye totalmente a los demás; esto es, que otra alternativa puede

también ser conveniente aunque con menor prioridad, verbigracia, la reinversión y la formación de capital de trabajo de las empresas.

En consecuencia, siempre habrá que buscar un balance apropiado entre los objetivos y las metas, cuya realización puede lograrse por la flexibilidad del esquema, el cual permite estimular o desestimular, por mayor o menor tiempo, cada una de las alternativas en la medida que sea deseable de acuerdo a los propósitos que se deseen alcanzar.

El esquema supone entonces (como una posibilidad) consecuencias fiscales tanto para el mantenimiento de las reservas como para el caso de la distribución de utilidades, ya sea en efectivo o por reparto de acciones. Durante el período, éste es el cuadro de opciones que se presenta a la dirección de la empresa; si durante el plazo, la alternativa preferible es la retención de utilidades por no tener consecuencias fiscales, consideramos que como método de presentación, conviene iniciar nuestro estudio del esquema, examinando las situaciones hipotéticas posibles a la conclusión del período.

Como señalamos antes, el aspecto básico (y quizás original) del esquema consiste en la exoneración tributaria temporal, solamente durante el término, ya que a su conclusión hay consecuencias fiscales, pues como indicamos habrá una detracción de cierto monto determinado, el cual puede ser gravamen o retención.

De todo lo anterior se infiere que la etapa crucial respecto a la cual debe decidirse en cuanto al tratamiento fiscal de las distintas alternativas, es al concluirse el período, cuando al efectuarse el pago por mantenimiento de reservas deberá determinarse el régimen fiscal que corresponda, en el futuro, a las otras posibilidades y la vinculación entre esos tratamientos. En el desarrollo de nuestra exposición haremos referencia al régimen aplicable y sus consecuencias durante el período, pero debemos señalar que la ocurrencia de una u otra forma de distribución y la aplicación del régimen tributario correspondiente dentro del plazo, excluye la aplicación del resto del esquema a la finalización del término.

Dicho en otras palabras, como la retención o pago a la conclusión del plazo se efectúa sobre las utilidades retenidas, si ha ocurrido durante el período capitalización de todas ellas, por ejemplo, habiéndose otorgado a esta opción un tratamiento favorable por considerarla priorita-

ria, se habrá alcanzado la meta deseada; lo cual excluiría otros efectos fiscales al distribuirse los dividendos en acciones, a menos que se desee vincular esa posibilidad con el impuesto general sobre la renta, en cuyo caso el pago por la capitalización sería una retención o un crédito, total o parcial, aplicable a la cancelación del impuesto de renta personal del socio.

A continuación nos referimos a la situación al vencer el término y, por razones de simplicidad, comenzaremos por examinar un sistema impositivo en el cual hay dos regímenes tributarios, detracción por mantenimiento de reservas e impuesto de renta. Supondremos que son totalmente independientes, es decir, que no existe ninguna forma de vinculación; en consecuencia, la detracción que se hace al concluir el período sería un verdadero pago, con la naturaleza de final, o sea que se trataría de un tributo independiente (distinto del personal sobre la renta) el cual vendría a ser un gravamen especial sobre parte de las utilidades, esto es, aquellas no distribuidas al finalizar el período.

En el caso de que no haya vinculación, cualquiera que sea el nivel de la alícuota del impuesto por mantenimiento de reservas, es indiferente que sea superior o inferior a la tasa efectiva o promedio del gravamen sobre la renta que correspondería al socio sobre todos sus ingresos—incluyendo los dividendos—, pues no tendría incentivos para recibir los dividendos en efectivo, ya que al percibirlos, debe pagar el impuesto personal sobre la renta, por lo que el resultado previsible en este caso, es que las utilidades se continuarían manteniendo en reserva. Esto es así, porque al no haber vinculación entre ambos tributos, el pago por mantenimiento de reservas es definitivo y por ser independiente del gravamen personal sobre la renta, no influye favorablemente la distribución de dividendos, ya que al efectuarse ésta siempre deberá pagarse el último impuesto mencionado en su totalidad.¹⁴

Al vincular los dos sistemas que estamos examinando, la detracción se convierte en una retención o sea un adelanto a cuenta del impuesto de renta y, entonces, si la tasa efectiva de este gravamen aplicable al socio, es inferior a la alícuota correspondiente por mantenimiento de reservas, procede la devolución, lo que constituye un estímulo para la distribución de utilidades, agregándose además elementos de justicia en la determinación de la carga tributaria. En el caso contrario, esto es, de una tasa efectiva del im-

puesto de renta mayor que la alícuota aplicable por el mantenimiento de reservas, deberá pagarse el complemento respectivo, lo cual desestimula el pago de dividendos y más bien constituye un incentivo para mantener retenidas las utilidades. El tratamiento más justo, en todo caso, se logra al distribuir los dividendos, pues hasta entonces el contribuyente pagaría por el monto total de sus ingresos de acuerdo a su capacidad contribuyente, conforme a la escala de tasa del impuesto personal sobre la renta.¹⁵

El segundo caso de vinculación, es la relación entre el régimen tributario correspondiente al mantenimiento de reservas y el aplicable a la distribución de dividendos por medio de reparto de acciones, previa capitalización; o sea, estudiamos distintas posibilidades del caso examinado antes para poner de relieve los efectos diferentes de otras alternativas posibles, cuando son objeto de tratamientos distintos.¹⁶

La relación entre ambos sistemas que estudiaremos en este caso, consiste en que el pago por mantenimiento de reservas sustituye el que deba hacerse por el reparto de acciones previa capitalización, o sea, que el pago por mantenimiento de reservas al concluir el período es definitivo y libera al socio de toda obligación fiscal posterior de un gravamen independiente que podría causarse (o dentro del impuesto personal de renta) al percibir dividendos por medio de reparto de acciones provenientes de aquellas utilidades, que es la única otra posibilidad que ahora examinamos.¹⁷

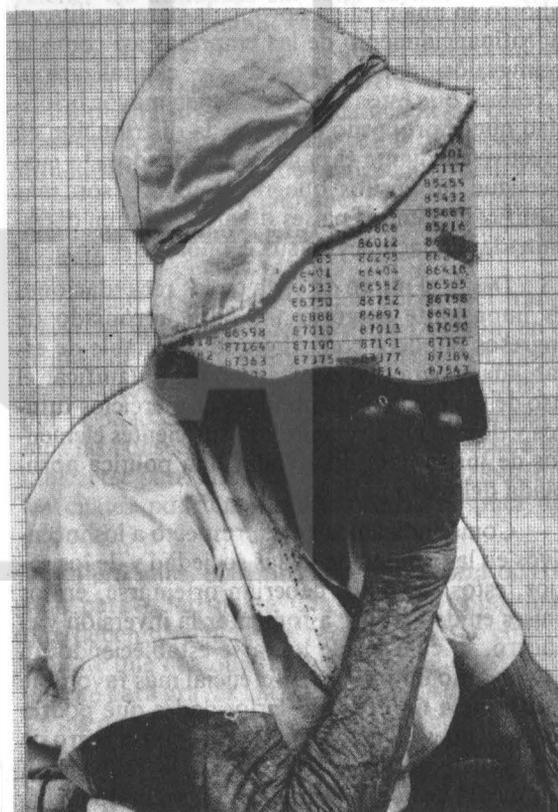
Como al efectuarse el pago por mantenimiento de reservas ya no habrá ninguna obligación fiscal posterior por la distribución de acciones, la decisión respecto a cuándo deba hacerse ésta, no será afectada por el factor impositivo. En este caso el peso del gravamen por la retención debería acercarse a lo que se pagaría por la capitalización, determinándose los niveles de las alícuotas respectivas por la prioridad otorgada a una u otra alternativa.

Si suponemos que debe pagarse por el reparto de acciones el impuesto de renta o un tributo independiente, como además se ha incurrido en el pago por mantener las reservas al concluir el período, cuando hay vinculación, las consecuencias previsibles serían las siguientes: el monto a pagarse determinado por las alícuotas aplicables al mantenimiento de reservas se considera una retención, y cuando ésta sea mayor que la tasa apli-

cable para el caso de capitalización, habría incentivo para capitalizar y distribuir por medio de reparto de acciones, desde luego hay devolución; en el caso contrario, de una alícuota por mantenimiento de reservas menor que la aplicable a la capitalización, no se favorece esta última alternativa, ya que habría pago de complemento.¹⁸

Nos hemos referido antes a dos ejemplos distintos relacionando únicamente dos tratamientos por razones de simplicidad, los cuales obviamente pueden combinarse para completar el esquema en su totalidad, agregando además otras alternativas.

Las diferentes posibilidades de tratamientos independientes, vinculados o no, que hemos relacionado, nos proporcionan un marco de referencia dentro del cual se puede acomodar el examen de casos particulares para estructurar un sistema que permita realizar determinados propósitos específicos. A continuación haremos referencia a El Salvador, únicamente con el propósito de ejemplificar el empleo del esquema. Nuestras apreciaciones, obviamente, no coinciden necesariamente con el criterio del legislador de 1966.



quién diseñó un sistema que difiere de nuestro esquema, pues aunque los objetivos sean prácticamente los mismos, nuestro planteamiento es un sistema general del cual el régimen de 1966 es una derivación, esto es, un caso especial.

Es importante iniciar nuestro análisis señalando la necesidad de resolver una cuestión previa, la identificación de los objetivos de una política tributaria en general y el plan adoptado en particular, o sea, el programa de los principios de equidad y de neutralidad o de incentivos y su orden prioritario, así como de recaudaciones, para determinar el tratamiento impositivo aplicable antes y después de concluirse el término y que coadyuve a lograr la realización de los resultados deseados. Unos resultados que esencialmente son las soluciones de problemas específicos por medio de medidas política tributaria.¹⁹

Consideramos que el problema fundamental de los países en proceso de desarrollo en general, es diseñar un sistema tributario que coordine el impuesto social con el personal sobre la renta, de manera que no se ignoren los intereses del fisco, desde el punto de vista de los ingresos públicos, y al mismo tiempo, se otorguen estímulos al ahorro en una medida apropiada para facilitar el autofinanciamiento de las empresas así como la reinversión por el proceso de capitalización. Creemos que estos objetivos tienen mayor prioridad que el propósito de forzar la distribución en efectivo mediante el pago de dividendos, lo cual persigue propósitos que no dudamos son más justificables en los países desarrollados en determinadas situaciones de sus economías.²⁰

Desde el punto de vista de las recaudaciones es importante asegurar un nivel apropiado de ingresos públicos con un grado razonable de estabilidad, para que el Estado pueda planificar el uso de sus recursos disponibles en ejercicios futuros y de este modo cuente con suficientes elementos de juicio para desarrollar una política apropiada del gasto público.

Como indicamos antes, respecto a los incentivos en la tributación de las sociedades y de los socios, estos estímulos deberían orientarse, en los países en desarrollo, a fomentar la inversión y el ahorro, lo cual puede lograrse estableciendo un tratamiento impositivo diferencial más favorable conforme a un orden de prioridades que podría ser para nuestro país, consecuente con el logro de esos objetivos, en primer lugar, la reinversión por medio de la capitalización; en segundo lugar,

la retención de las utilidades pendientes de aplicación y el mantenimiento de las reservas de las utilidades no distribuidas para el autofinanciamiento de las empresas, y en tercer lugar, el pago de los dividendos en efectivo.

El orden de prioridades indicado, el cual configura determinada política de estímulos fiscales, descansa en nuestra creencia de que en la etapa actual del desarrollo del país, al igual que en otros, la reinversión de utilidades tiene prioridad comparativamente con el autofinanciamiento de las empresas por medio de la acumulación del ahorro que resulta de la retención de las utilidades y que, a su vez, esta alternativa, que es una forma de ahorro, tiene preferencia sobre la distribución de utilidades en efectivo, cuando se considera previsible que un porcentaje sustancial de esos ingresos de los socios no se canaliza al ahorro, sino que se orienta hacia el consumo. El orden de prioridades de las alternativas posibles a que se destinen las utilidades nos proporciona un marco de referencia para determinar las medidas tendientes a lograr la máxima realización de los objetivos preestablecidos que desean alcanzar.²¹

Para reafirmar los conceptos de nuestra presentación del esquema general y dar un contenido realista a nuestros ejemplos a continuación lo relacionaremos con el régimen especial de la reforma de 1966. Tomaremos como punto de partida la proporción del sector privado respecto al régimen de 1963 (vigente antes de la reforma) que consistía en suprimir la retención del impuesto de renta a que estaba obligada la sociedad y que era de un diez o un quince por ciento si el capital de la sociedad no excedía de 100.000 colones o era superior a ese monto. Ese planteamiento determinó la necesidad de buscar la forma de evitar que como consecuencia de suprimir la retención, resultara una postergación indefinida en la percepción de las recaudaciones públicas que ocurriría hasta el momento en que se distribuyeron los dividendos en efectivo que es cuando se causa el impuesto. Esto se podría lograr al señalar un plazo a partir del ejercicio en que las utilidades han sido realizadas por la sociedad —siguiendo el esquema general esbozado antes—, término dentro del cual, en el caso particular que examinamos, es razonable esperar que se adoptarían las decisiones convenientes a la empresa, las cuales estarían determinadas por su propia situación financiera y perspectivas que confronta. Sin embargo, y eso es lo importante, únicamente habría un trato especial dentro de un

El aspecto básico del esquema consiste en la exoneración tributaria temporal, pues al concluir el período dado hay consecuencias fiscales.

período, ya que al finalizar éste se percibirían los ingresos fiscales, a la vez que se procuraría estimular la reinversión, alternativa esta última, a la cual se asigna la mayor prioridad.²²

Un sistema estructurado conforme a los lineamientos anteriores, permitiría a los empresarios adoptar sus decisiones sobre el destino de las utilidades, con una razonable libertad de elección, ya que podrían optar por retenerlas sin consecuencias fiscales o bien, por su distribución por medio del reparto de acciones previa capitalización, o alternativamente mantenerlas como reservas, o finalmente, por su distribución en efectivo, pagando dividendos en esta última forma. Pero en todo caso dentro de un plazo, durante el cual la conducta empresarial no es influenciada por el factor tributario, o sea que sus decisiones no son determinadas, o al menos es previsible que éstas resulten afectadas en menor grado por el elemento impositivo, manteniendo de esta manera temporalmente, en una medida razonable, la vigencia del principio de neutralidad, desde luego que al retenerlas no incurre en obligación tributaria alguna. Debe señalarse que resultarían afectadas sus decisiones, sin embargo, por los tratamientos otorgados a las diferentes alternativas cuando se desee estimularlas, antes del vencimiento del plazo.²³

Durante el período, la sociedad puede en consecuencia, establecer con un margen razonable de flexibilidad, un programa financiero que incluya el calendario en el cual deban adoptarse y realizarse las decisiones alternativas de acuerdo a la conveniencia, necesidades y situaciones financieras de la empresa; de este modo, por ejemplo, posponiendo durante todo el período la distribución de utilidades en una u otra forma, pueden retenerse las ganancias pendientes de aplicación, y utilizarlas como fuente propia de financiamiento, sin disminuciones de ninguna clase de naturaleza tributaria. Esto podría ser altamente beneficioso en una situación de limitaciones, restricciones o encarecimiento del crédito.²⁴

El período previsto inicialmente en el esquema para el caso de El Salvador podría ser de tres a cinco años, el cual es un término razonable durante el que la propia política empresarial probablemente determinará que se efectúe distribu-

ción de dividendos en efectivo o que se reinviertan las utilidades. El Decreto No. 609 fijó en cuatro años el período, pero sin una base técnica fundada en informaciones estadísticas. En todo caso, en esa forma, el tiempo en el cual debe adoptarse una decisión en uno u otro sentido se acerca a la realidad y la incidencia del factor impositivo en las decisiones es menor, y es más, creemos razonable suponer que se acomoda en bastante medida, en general, a la posible conducta empresarial.

En el régimen especial de 1966, acorde con la escala de prioridades indicada, la retención de las utilidades durante el período de cuatro años, no tenía consecuencias de carácter impositivo; en otras palabras, este sistema otorga a las empresas, dentro del plazo señalado, la posibilidad de disponer de las utilidades no distribuidas sin ninguna detracción (gravamen o retención), esto es, sin efectos fiscales. Lo anterior significa que durante el término establecido, las empresas pueden retener las utilidades sin estar sujetas a ningún impuesto o a disminuciones en concepto de retención; lo anterior coincide con el sistema adoptado por el legislador salvadoreño de 1951, excepto por la diferencia fundamental de que las consecuencias no tributarias de la retención de utilidades pendientes de aplicación, tienen en nuestro esquema, igual que en el régimen de 1966, un término cierto, el vencimiento del período.²⁵

Como podría ocurrir que durante el transcurso del período se adoptara una decisión, en el sentido de distribuir utilidades, ya sea por medio de reparto de acciones previa capitalización, o por el pago en efectivo de dividendos, señalaremos las consecuencias tributarias que pueden establecerse para una u otra forma de distribución, las cuales podrían ser las mismas después del período.

Pero antes debemos hacer una corta digresión para referirnos a una cuestión importante que debemos señalar respecto a nuestra convicción de que cualquiera que sea el método que se adopte para gravar la distribución de dividendos, ya sea en acciones o en efectivo, debería tratar de enmarcarse dentro del sistema general de tributación de la renta o al menos, vincularse a éste, que en su forma global y unitaria es generalmente

aceptada en la actualidad como la base de los sistemas tributarios modernos. Por ello, aún considerando que en algunas circunstancias pueden existir razones para formular esquemas especiales de tributación aplicables a determinadas categorías de ingresos, en todo caso, ese tratamiento particular debería coordinarse y vincularse con el sistema general de tributación de los ingresos, para lograr una mayor generalidad del gravamen por medio de una base amplia y, en consecuencia, dar mayor vigencia al principio de equidad, tanto vertical como horizontal, lo cual se logra, gracias a la mayor generalidad del sistema global el cual es alternativo de los sistemas celulares.

Parece más simple recomendar el establecimiento de impuestos independientes sobre determinadas categorías de rentas, pero con ello, si bien podría en alguna medida lograrse posiblemente en forma más simple y directa el propósito de incentivos, estaríamos al mismo tiempo alejándonos de realizar otro objetivo no menos importante, la equidad en la distribución de la carga tributaria, al restarle generalidad al gravamen más justo que es el impuesto sobre la renta. Por eso, nuestro propósito al diseñar el esquema ha sido buscar la manera de presentar un sistema que mantenga en el mayor grado posible la unidad de la tributación de los ingresos, evitando la pluralidad en la imposición, al crearse tributos especiales en los cuales el objeto del gravamen es parte de una base tributaria más amplia y por ello deberían ser incluidos en una misma medida total de capacidad de pago; este es precisamente el concepto de la renta global. En este sentido el sistema clásico o tradicional de gravar las utilidades con el impuesto social y el personal cumple el principio de generalidad aunque, al mismo tiempo, genera limitaciones en la realización del principio de equidad horizontal.²⁶

Retomamos nuestra exposición señalando que en el caso de distribución de dividendos en efectivo durante el período, los montos percibidos por el socio en concepto de dividendos, sumados a los otros ingresos, quedarían sujetos a la escala general de tasas del impuesto sobre la renta aplicable a las personas naturales. La retención en la fuente, cuya responsabilidad corresponde a la sociedad al hacer el pago de dividendos, permitiría asegurar la percepción del impuesto en su oportunidad al determinarse el monto final de la obligación tributaria del socio; consecuencia necesaria de la naturaleza de la re-

tención es el pago de complemento o la devolución en su caso.²⁷

Para dar un estímulo efectivo dentro del plazo a la capitalización por la mayor importancia asignada a ella dentro de la escala de prioridades sugerida, la forma directa de hacerlo es el establecimiento del pago de determinado porcentaje de las utilidades que se capitalicen, confiriéndole como regla general, el carácter de definitivo que libera del pago del impuesto sobre la renta. Si bien es cierto que ese pago tendría características similares a las de un impuesto independiente sobre la capitalización, podría vincularse en mayor o menor grado con el sistema general de imposición a la renta, disminuyendo en consecuencia los inconvenientes que puedan resultar de establecer un tributo distinto sobre esos ingresos independiente de la tributación personal sobre la renta; ello, con el propósito de atenuar los efectos contrarios al principio de equidad que se producen al no existir esa vinculación.²⁸

La solución anterior estimula la capitalización de las empresas por medio de un trato fiscal preferente, tanto por el nivel de las tasas, el cual además podría ser proporcional, como porque se asigna al pago la naturaleza de final y no de crédito, lo cual incentivaría la reinversión siempre que la tasa efectiva aplicable al socio en su impuesto personal de la renta, en el caso de distribución en efectivo, fuera mayor que las alícuota establecidas para la capitalización. Esto es así, ya que conforme al tratamiento sugerido, habría un incentivo para distribuir las utilidades por medio de reparto de acciones alternativamente a hacerlo en efectivo, siempre que la tasa efectiva o promedio aplicable al accionista conforme a la tarifa general del impuesto personal sobre la renta, fuera superior al porcentaje aplicable en el caso de capitalización, desde luego que el pago por la distribución de acciones es final e independiente del impuesto sobre la renta, por lo cual no hay pago de complemento ya que no se causaría este gravamen. En el caso contrario, tampoco habría incentivo para la distribución en efectivo, pues no habría devolución.²⁹

En el supuesto de optar por la vinculación de los dos tributos, (de capitalización y de renta) ello tendría como consecuencia que los contribuyentes cuya tasa efectiva del impuesto sobre la renta sea menor que el porcentaje señalado para el gravamen de capitalización, que por lo general es el de aquellos contribuyentes de menores ingresos, quedarían sujetos a un tratamiento más



favorable. Así se llenan los principios de equidad vertical. En esta situación, el pago por la capitalización tendría más bien el carácter de una retención por la integración de ambos tributos, ya que ocurriría devolución al fijarse la cuantía de la deuda tributaria del socio calculada en base a la suma de sus ingresos (incluyendo lo percibido en acciones), a cuyo monto total se aplica la escala general de tasas del impuesto personal de renta. Sin embargo, es previsible que el control de las decisiones sobre reparto de dividendos se haga por quienes están sujetos a alícuotas más elevadas. Estos no tendrían interés en pagar dividendos en efectivo porque estarían obligados al pago del complemento respectivo. Naturalmente se podría conceder un crédito parcial del impuesto, esto es, que solamente se reconocería como tal determinado porcentaje.³⁰

Hicimos referencia a las dos opciones alternativas de distribución de dividendos antes de finalizar el plazo e indicamos que ese mismo régimen del período, podría ser el aplicable después del término. A continuación examinaremos la situación al vencimiento del plazo para presentar en forma resumida las posibilidades a que nos referimos antes.

Cuando no se hubiera decidido por alguna de las dos alternativas que hemos indicado (distribución en efectivo o en acciones), las ganancias retenidas quedarían sujetas a una detrac-

ción cuya alícuota debería ser suficientemente elevada de manera que no sea significativamente preferible a la distribución por medio de reparto de acciones, efecto deseado que se justifica por la escala de prioridades establecidas.³¹

Es importante señalar que aunque pareciera en nuestro esquema que durante el período nos apartamos del orden de prioridades determinado a que hicimos referencia, ello no es así; lo anterior se explica porque el trato preferente a las utilidades no distribuidas, esto es, retenidas, como señalamos antes, se otorgó únicamente dentro del plazo, durante el cual no causó ningún impuesto, ni estuvieron sujetas a retención. En otras palabras, la idea básica del esquema, conforme al orden prioritario de objetivos supuesto, es que al fijarse la tasa aplicable a las utilidades no distribuidas al vencimiento del plazo, deberá procurarse evitar que sea discriminatoria contra la capitalización después del período, o mejor aún, tratar de que sea neutral respecto a esa decisión, lo cual se justifica al considerar que la empresa ha utilizado las utilidades retenidas para su autofinanciamiento y, por otra parte, probablemente después del término, habrá capitalización o distribución en efectivo, independiente del factor tributario, si el plazo ha sido determinado tomando en consideración la política empresarial previsible de acuerdo a la experiencia observada. Se procuraría, en consecuencia, darle

mayor vigencia al principio de neutralidad a concluir el período; por esto es que consideramos innecesaria la solución adoptada en el Decreto 609, el cual al establecer alicuotas más bajas para la capitalización determina que ocurra devolución para mantener el incentivo de optar por esta alternativa. El régimen especial de 1966 se aparta de nuestro esquema sobre este particular cuando se estableció que para disfrutar las tasas por capitalización (más bajas que las aplicables por mantenimiento de reservas) debería ocurrir dentro del término, lo cual contradice la función del período que, como hemos dicho, es la de otorgar un término dentro del cual el empresario tenga una razonable elección que se acerca a la realidad. Esto es, que antes del plazo se logre otro objetivo que además de ser deseable da vigencia a la neutralidad. El esquema, por su parte, pretende estimular la capitalización por medio de los distintos niveles de las alicuotas en la forma señalada y desarrollada en los párrafos siguientes.

Es importante tener presente que el mejor funcionamiento de un sistema, formulado conforme a los lineamientos del esquema, estará condicionado no sólo por la precisión clara de los objetivos y su orden preferencial, sino también por fijar el orden cronológico deseado para su realización, conforme a la prioridad asignada a una opción, en una o más de las fases de desarrollo de las distintas posibilidades del destino de las utilidades que norman el esquema desde el punto de vista tributario. Esas etapas en las cuales presumiblemente habrá distintos tratamientos fiscales, se delimitan por el plazo, pues su conclusión es la línea divisoria que separa una primera fase (el período) de la siguiente.

Antes también dijimos que el propósito de lograr un objetivo no elimina generalmente en su totalidad otra opción, que sólo tiene un rango menor en cuanto a la importancia asignada a ella. De ésto resulta que un objetivo puede tener la máxima prioridad durante el período y pasar a segundo término después, cuando otra opción se considera más deseable. Esencialmente lo que debe definirse es la prioridad y oportunidad de realizar una meta.

Por ello, resultará un sistema impositivo determinado si deseamos, por ejemplo, propiciar

una opción todo el tiempo, (con referencia al período) que podría ser la capitalización, y otro distinto, si el propósito fuera que haya capitalización necesariamente durante el período o a su conclusión. Si suponemos que durante el término puede considerarse prioritaria la simple retención de utilidades, para el autofinanciamiento, por considerar esta alternativa más realista que la reinversión en el período, entonces el sistema deberá ser distinto de otro donde la capitalización sea prioritaria todo el tiempo, esto antes y después del vencimiento del plazo. Esto explica la diferencia del esquema y la solución del Decreto 609.

Después de concluido el período sin que haya ocurrido distribución y habiéndose efectuado la detracción o el pago mencionado antes, al continuarse la retención de las utilidades sin distribuir, las cuales ahora identificamos como "mantenidas en reserva," éstas deberán destinarse en el futuro, al pago de dividendos, ya sea en efectivo o por medio de reparto de acciones. La naturaleza del pago por mantenimiento de reservas al vencerse el período, estará determinada por su vinculación a los gravámenes que recaen sobre el reparto de dividendos en una u otra forma. La alicuota fijada para calcular el monto del pago o retención por mantener las reservas, comparativamente con las aplicables a cada una de las formas alternativas de distribución de dividendos y la vinculación de los diferentes tratamientos, determina el mayor o menor grado en que se realicen los objetivos de neutralidad o incentivos. Con referencia al efecto en las recaudaciones, nuestro esquema supone que el pago por mantenimiento de utilidades en reserva es definitivo, aún cuando, según el tratamiento que se adopte para una u otra forma de distribución quede o no, sujeto a devolución o pago de complemento. En todo caso, sobre este particular debe tenerse presente que, en la medida que haya un mayor grado de integración, los ingresos tributarios serán menores como se infiere de la cita de Surrey que transcribimos al inicio de este trabajo.

La descripción de este esquema permite formarse una idea de las posibilidades del impuesto como instrumento flexible y efectivo de política tributaria. Trasladar los conceptos económicos a

El problema fundamental de los países con problemas de desarrollo es diseñar un sistema tributario que coordine el impuesto social con el personal sobre la renta sin ignorar los intereses fiscales y estimulando el ahorro.

un texto legal con la apropiada técnica jurídica es otro problema, interpretar y aplicar correctamente los ordenamientos legales también es otra cosa. Sobre estas cuestiones algo decimos antes de concluir, para repetir ideas que expresamos hace mucho tiempo sobre la necesidad de que estos problemas no queden en manos de prácticos o aficionados de las disciplinas jurídicas y económicas.

El examen comparativo del régimen de 1963 y los anteriores con el esquema presentado en este trabajo, permite creer que un sistema como el sugerido superaba muchas de las limitaciones e inconvenientes del régimen vigente hasta mayo de 1966, y reorientaba el sistema impositivo para alcanzar las metas deseadas. De este modo se logra, en buena medida, preservar el interés fiscal, afectando al mismo tiempo, en menor grado, las decisiones financieras de las empresas, excepto para estimular determinadas acciones deseables a los efectos de alcanzar objetivos de una política tributaria determinada, en función de los problemas que se trata de resolver, lo cual pudo hacerse con un grado de menor rigidez.

Por medio de un esquema, estructurado conforme a los lineamientos generales sugeridos, puede contarse con un marco conceptual en el cual descansa la formulación y adopción de un sistema particular, que permita concretar los objetivos de recaudación e incentivos, y al mismo tiempo que contenga elementos conducentes a realizar en mayor grado los principios de justicia tributaria. El esquema tiene, además, el mérito de su flexibilidad ya que las modificaciones en las tasas permiten, sin necesidad de cambios en toda la estructura del sistema, reorientar las políticas tributarias en la dirección y medida deseadas.

Sobre el particular es importante reiterar lo señalado antes. El esquema, como instrumento idóneo para lograr los objetivos deseados, no sólo descansa en su propia estructura, sino en el nivel relativo de las alícuotas aplicables a las diferentes alternativas de la conducta empresarial que se determinan en función de los propósitos que se desean alcanzar.³²

En suma, las características básicas de un sistema como el sugerido, siguiendo los lineamientos del esquema general, respecto a las utilidades sociales, pueden recapitularse así: 1) se retienen todo el término sin consecuencias fiscales, es decir, el mantenimiento de las utilidades no distribuidas sin destinarlas a reservas y, en conse-

cuencia, pendientes de aplicación, no produce ningún efecto impositivo (retención o impuesto) dentro del plazo fijado; 2) antes del vencimiento del período esas utilidades pueden distribuirse en efectivo por medio del pago de dividendos a los socios quienes deberán sumarlas a sus otras rentas, para determinar la base imponible a la cual se aplicará la escala de tasas del impuesto global y personal sobre la renta, quedando sujetas a retención con los efectos propios de ese instituto, esto es, como adelanto a cuenta de la obligación tributaria del socio, con las consecuencias de pago de complemento o devolución en su caso; 3) cuando las utilidades retenidas se capitalicen antes de concluir el término y se distribuyen a los



socios por medio de reparto de acciones, quedan sujetas a un pago que podría tener la naturaleza de retención, el cual sería un anticipo total o parcial o sea un crédito para otras obligaciones fiscales, o bien tipificarse como impuesto especial, según sea su vinculación al sistema general de tributación a la renta; 4) si al concluirse el plazo se continúan reteniendo las utilidades sin que se efectúe distribución en una u otra forma, serán objeto de una detracción por continuar retenidas; para mayor claridad de los conceptos, las hemos identificado después del período como "mantenidas en reserva" (lo cual no es simple retención de utilidades); 5) si por otra parte, después de vencido el plazo, las utilidades mantenidas en reserva (que ya fueron objeto de la detracción correspondiente) se distribuyen en efectivo o por reparto de acciones, pueden ocurrir las siguientes posibilidades según su vinculación: a) el pago en concepto de mantenimiento de reservas es definitivo, esto es, tiene la naturaleza de verdadero impuesto independiente, o b) puede vincularse dicho pago por mantenerlas en reserva, con el régimen impositivo aplicable a la capitalización o al sistema general de tributación sobre la renta con las consecuencias antes señaladas.

Para concluir deseamos concretar conceptos derivados de lo dicho antes, al dedicar las primeras páginas de este trabajo o significar la importancia de algo expresado en otras oportunidades: que nuestras reformas deberían determinarse de acuerdo a las condiciones y características propias de nuestro medio, porque nos preocupa el trasplante de instituciones y conceptos de otras latitudes tan diferentes.

Respecto al problema particular presentado y para muchos otros, debemos tener presente una cuestión general relacionada con el progreso y los avances de la ciencia económica. Es importante para los profesionales de esa disciplina la obligación de mantenerse actualizados en el desarrollo del análisis económico en otros países, con mayor razón cuando la "producción" de principios, conceptos y teorías es más escaso en nuestros países que los recursos de nuestras propias economías periféricas. Pero debemos estar conscientes de que esos avances y desarrollos del pensamiento económico están referidos a países con un alto grado de desarrollo en todos los campos y caracterizados por una tecnología y complejidad que no son comparables a lo que se identifica como el subdesarrollo. Además, quizás en mayor grado que en otros campos, las innovaciones y

los cambios han sido frecuentes en las últimas décadas y muchas veces se llega a deformaciones y excesos que desafortunadamente prevalecen por algún tiempo, son el pensamiento de moda y con mucha frecuencia es el que se trasplanta a nuestro medio.

En el campo de las finanzas públicas esto es más cierto y de este modo, bajo la influencia del pensamiento keynesiano, las medidas de política fiscal en la década de 1940, hicieron olvidar las de política monetaria, pero ésta a su vez, desplaza a aquella en los 60. Kaldor recomienda el impuesto al gasto para la India en 1940 (que Stuart Mill propuso también en los 40, pero del siglo XIX). Durante mucho tiempo estudiamos el gravamen al consumo. Después llegó el impuesto al valor agregado y, así, sería interminable la lista.

Por ello nos preocupa que entre nosotros surjan "integracionistas," quienes justificadamente impresionados por las recomendaciones de documentos realmente extraordinarios como el Informe Carter, el cual además ha sido ampliamente elogiado y alabado con una generalidad fuera de lo común, nos lleven a la adopción de esquemas extraños a nuestro medio para "modernizar" el sistema impositivo. Tampoco debemos olvidar que la cuestión además se agrava tal como la afirma Surrey en las palabras finales citadas al comienzo.

Por todo lo anterior hemos insistido al caracterizar el esquema presentado como algo que se trata de conformar, en el mayor grado posible, a nuestras características, peculiaridades, necesidades y problemas; y lo hemos hecho así a propósito, con una insistencia que parecerá exagerada. Pero nunca será insistir demasiado ya que, en la medida que podamos formular soluciones, en vez de adoptar los hechos por otros, estaremos contribuyendo a que esas soluciones tengan mejores posibilidades de dar los resultados deseados. Lo anterior explica nuestra insistencia respecto a la necesidad de que las recomendaciones foráneas o calcadas en esquemas extranjeros se ponderen a la luz de nuestras realidades.³³

Por otra parte y finalmente, no queremos terminar nuestro trabajo sin referirnos a reflexiones que nos hicimos en varias ocasiones al participar en la preparación de documentos relacionados con reformas impositivas, que en el caso del régimen especial de 1966 probablemente constituyen uno de muchos ejemplos que justifican una vez más, nuestra permanente preocupa-



ción, la cual no es reciente, para que el estudio y formulación de las leyes fiscales sea responsabilidad exclusiva de los profesionales de la economía y del derecho y su aplicación e interpretación solamente de los últimos y, mejor aún, debe ser hecho por especialistas de las finanzas públicas y el derecho tributario en sus campos respectivos.

Narciso Amorós Rica, un distinguido tributarista español, decía que "el fenómeno tributario... requiere un análisis económico e interdisciplinar, pero su elaboración y maduración, en su proyección práctica, ha de ser sustancialmente jurídica porque se trata de producir una norma legal, una norma de derecho."

Los conceptos anteriores determinan la oportunidad, la medida y el grado de participación de los especialistas en las diferentes etapas que deben recorrerse para el establecimiento de un ordenamiento fiscal, el cual se inicia desde los estudios preliminares que descansan fundamentalmente en postulados y presupuestos económicos y de la ciencia de la hacienda.

Si bien la formulación del proyecto de ley es función del jurista, es importante que los postulados y objetivos de naturaleza económica que se desean alcanzar sean insertados porque han sido esos los parámetros determinantes que deben concretarse en el texto legal, a fin de que la ley sea, efectivamente, el instrumento idóneo para el

logro de esos objetivos. Esa división del trabajo de los especialistas o más bien la complementación de las disciplinas económicas y jurídicas se completa con la participación de técnicas auxiliares como la contabilidad, la administración, etc.

Sólo de este modo el proceso de creación de una ley puede dar un producto final que, además, de tener mejores posibilidades para alcanzar sus propósitos, evite dificultades y problemas en su interpretación y aplicación.

No obstante que resulta de difícil comprensión para muchos, debe reconocerse que no pueden formular un proyecto de decreto legislativo, quienes tienen dificultades para diferenciar un reglamento de una ley, o una ficción jurídica de una presunción *iuris et de iure* y no pueden interpretar correctamente un ordenamiento legal quienes desconozcan los principios básicos de naturaleza económica en que descansa y menos aún si no se tiene una formación jurídica porque desafortunadamente no se aprende hermenéutica aunque se lea repetidas veces el texto legal. Lo dijo hace mucho tiempo Ihering en su *Espíritu del derecho romano*: "cualquier hombre, lo mismo que el juez, es apto para aprender textos legales, pero el buen sentido por sí solo no basta para comprender el derecho y aplicarlo."

Por todo eso tenemos serias dudas de que en

La descripción de este esquema permite formarse una idea sobre las posibilidades del impuesto como instrumento flexible y efectivo de política tributaria.

el régimen de 1966 se hayan consignado en el texto legal, a cabalidad, los postulados económicos en que descansaba el nuevo sistema y se haya observado la mejor técnica impositiva en su formulación. Consecuentemente la aplicación e interpretación tenían que ser erráticas y contradictorias, porque como bien dice un especialista argentino "esa habilidad nemotécnica adquirida por la repetición improvisada y manejada con espíritu burocrático, es la causa del atraso en que han caído muchas administraciones fiscales."³⁴

Pero el mejoramiento de nuestros ordenamientos fiscales no puede ser responsabilidad únicamente de las unidades de estudios financieros que preparan los anteproyectos, tampoco exclusivamente de los legisladores que los discuten aprueban, ni solamente de los funcionarios que aplican las leyes y definen las situaciones en conflicto en el ejercicio de su función jurisdiccional o administrativa.

La responsabilidad, además, si bien es en general de los profesionales de la economía y el derecho, particularmente de quienes enseñan esas disciplinas, recae en alto grado también en quienes intervienen en los procedimientos administrativos o jurisdiccionales de la determinación de las obligaciones tributarias como es quien representa los intereses del contribuyente.

Desafortunadamente, como señala acertadamente el mismo autor argentino Juan Carlos Luqui, "no hay que ver en punto al derecho solamente la defensa de un caso" ya que, "los esfuerzos de los abogados se diría más bien encaminados hacia la defensa del contribuyente, que con ser respetable y necesaria no agota más que una porción del más amplio campo de esta disciplina."³⁵

Lo anterior explica el enfoque parcializado que caracteriza algunas veces los conceptos de quienes comentan reformas legales o sentencias y resoluciones de la administración de impuestos, pues sólo se tiene el propósito de defender un punto de vista para de este modo pretendidamente fortalecer una tesis o como un desahogo por la frustración ante el fracaso de una gestión que, en muchos casos, se explica por la ignorancia y la deformación burocrática del funcionario fiscal.

Ahora que nuestras escuelas de derecho

incluyen la enseñanza del derecho tributario tendremos mayores posibilidades de mejorar nuestra legislación, jurisprudencia y administración fiscales, al superar una formación universitaria predominantemente jus-privatista, la cual deberá convertirse en el estudio serio de una rama autónoma del derecho público para contar con verdaderos especialistas.

Pese a los limitados progresos que hemos logrado, nos sentimos optimistas de que el tributarista en su función especializada logrará terminar con la apatía de los profesionales del derecho de asumir sus responsabilidades para cubrir un campo que es de ellos y de este modo, no tengamos que repetir lo que expresamos hace algunos años, "mucho de la confusión que priva en el campo tributario en nuestro país, obedece al hecho de que en materia impositiva, por tratarse en una gran mayoría de hechos gravables que tienen contenido económico, resulta que en la formulación de los ordenamientos legales y también en su interpretación se ha relegado al tributarista a segundo término y con audacia irresponsable por la tolerancia complaciente y hasta cómplice del experto legal, especialistas que pueden ser muy respetable en sus propias disciplinas asumen funciones que sólo corresponden al jurista."³⁶

San Salvador, 6 de junio de 1984.

NOTAS

1. En la mayor parte de obras generales de finanzas públicas se estudian estos esquemas de integración total o parcial. Para un examen y análisis amplio de la cuestión véase la obra clásica de Richard B. Goode, *The Corporation Income Tax*, New York: John Wiley & Sons, 1951, y su antecedente del mismo autor, *The Postwar Corporation Tax Structure* publicado por el departamento del tesoro de Estados Unidos de América en 1946. Esos esquemas tratan de corregir la "subimposición" de las utilidades no distribuidas y por ello, en buena medida, las soluciones vienen a ser lo mismo que un impuesto sobre las utilidades no distribuidas. Un planteamiento diferente, característico de su originalidad, es la propuesta de Henry C. Simons, de que el impuesto a las sociedades podría eliminarse si las ganancias de capital fueran gravadas en su totalidad aunque no fueran realizadas. *Personal Income Taxation*, Chicago: The University of Chicago Press, 1938, Cap. IX. El capítulo 19 del conocido Informe Carter para Canadá es

- un estudio completo del problema, publicado en castellano con el título de *Informe de la real comisión sobre la fiscalidad*, por el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda de España. s.f. El mismo capítulo 19 se incluye en otra publicación del mismo instituto: *El impuesto sobre sociedades. Aspectos polémicos*, pp 113-124.
2. *Op. cit.*, Vol. III, p. 7. El suplemento No. 1 de febrero de 1968, de la revista *The Canadian Journal of Economics*, fue dedicado al análisis de las recomendaciones del Informe Carter; particularmente interesante sobre el tema que estudiamos, son los trabajos de Musgrave y de Harberger (pp. 159-182 y 183-194).
 3. Véase Charles E. McLure, Jr. "The case for integrating the income taxes," *National Tax Journal*, Vol. XXVIII, No. 3, (septiembre 1975), pp. 257-264, y especialmente "Integration of the Personal and Corporate Income Taxes: The Missing Element in Recent Tax Reform Proposals," *Harvard Law Review*, (enero 1975), pp. 535-536. Sin embargo, debe señalarse que la preocupación principal de McLure pareciera ser, como él dice en el primero de los artículos anteriores: "Finalmente los más importantes países con los que comerciamos otorgan cuando menos alivio parcial de la doble tributación de los dividendos," p. 257 (traducción del autor). En el segundo trabajo citado, el autor es más explícito cuando afirma: "que los esquemas de integración son posibles y puede concluirse que debería dárseles seria consideración por el hecho de que los países más importantes que tienen intercambio comercial con los Estados Unidos, han optado con éxito por integrar sus impuestos sobre la renta de las sociedades y personal," p. 561, n. 113 (traducción," artículo incluido en el mismo número del *National Tax Journal* mencionado en esta nota.
 4. En este orden de ideas es interesante la opinión de un autorizado especialista tributario. Véase el artículo de Stanley S. Surrey, "Reflections on 'integration' of corporation and individual income taxes," en *National Tax Journal*, Vol. XXVIII, No. 3, (septiembre 1975), pp. 335-340, del cual traducimos el párrafo con que se inicia este trabajo. El distinguido profesor de Harvard señala también allí mismo que: "algunos economistas —no todos— consideran como un supuesto teórico necesario en el sistema de tributación sobre la renta, que el gravamen sobre las sociedades y el que recae sobre las personas naturales, deben estar totalmente integrados y que la llamada 'doble tributación' de los dividendos sea eliminada totalmente." "Otros economistas como Richard Goode parecen más bien inclinados a pensar que un país, puede aproximadamente, desde el punto de vista teórico, tener un impuesto sobre la renta personal y también decidir que haya un impuesto sobre las sociedades anónimas y entonces sin necesidad de un modelo normativo del sistema de tributación sobre la renta, hacer las decisiones de lo que se considera deba ser la relación apropiada entre los dos impuestos y la importancia relativa que se otorgue a cada uno" (traducción del autor).
 5. Es oportuno recordar ahora que se ha puesto en boga propugnar por la 'integración total,' los conceptos siguientes de otra autoridad de la materia. Musgrave afirma: "el reconocimiento del principio de neutralidad, en modo alguno excluye el uso de la política fiscal para llevar a cabo los objetivos *deseados* de control económico. La neutralidad es eficiente solamente para evitar efectos que no constituyen una parte deseada de una serie eficiente determinada, de objetivos políticos," Richard A. Musgrave. *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Aguilar, 1968, p. 146. La misma idea es expresada por otro autor así: "de entre los principios que ya en la hacienda clásica se exigía que cumplierse un impuesto sobre la renta de empresa, uno de ellos era el de ser neutral. Indudablemente el concepto de neutralidad aplicado a un sistema tributario ha de conjugarse con una política fiscal por cuanto que si el primero exige que el impuesto no modifique las decisiones del contribuyente por razón de la imposición, la segunda puede pretender lo contrario en aras de un mejor desarrollo económico," Luis del Arco Reute, "doble imposición económica de dividendos" en *Hacienda Pública Española*, No. 24-25, 1973, pp. 285-306.
 6. Los cuatro esquemas que sucesivamente se han adoptado en El Salvador ha tratado de lograr, alternativamente, el aumento de la reinversión o el autofinanciamiento de las empresas y/o el incremento de los ingresos públicos. Véase sobre esta cuestión nuestro trabajo "La tributación de las utilidades no distribuidas en El Salvador de 1951 a 1966: un examen comparativo," de reciente publicación en *Finanzas Públicas*, Ministerio de Hacienda de El Salvador, Vol. 1 No. 1, (enero-marzo, 1984), pp. 7-55. Si en alguna medida, para alcanzar esos objetivos, se formulan esquemas que tienen efectos similares a los de la integración, ello no invalida nuestro planteamiento.
 7. "El régimen impositivo del Decreto No. 609 sobre las utilidades de las sociedades anónimas domiciliadas en El Salvador," *Revista del Banco Hipotecario de El Salvador*, Vol. IX, No. 1, (enero-marzo 1984), incluido en la colección *Ensayos de derecho tributario*, San Salvador: 1984, pp. 70-95. La primera versión de este trabajo fue presentada como ponencia en las V Jornadas Luso-Hispanoamericanas celebradas en Córdoba, España, en octubre de 1972, y publicada en la *Memoria de la Asociación Española de Derecho Financiero*, Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1972, Tomo II, pp. 11-35.
 8. Los planteamientos que aquí se examinan y principalmente su forma de presentación constituyen un intento de reconstruir, en forma sistemática, lo esencial de los conceptos presentados en las reuniones de trabajo de los representantes del sector público y privado durante los últimos meses de 1966, anteriores al establecimiento del régimen especial aprobado en diciembre de ese año.
 9. Véase nuestro artículo citado en la nota 6 anterior para un examen comparativo de esos esquemas. Es importante tomar en consideración que, en la descripción del esquema general que presentamos en este trabajo, indicamos por vía ejemplificativa algunas alternativas, obviamente no todas las opciones posibles que alcanzan un número considerable. Por otra parte, al relacionar nuestro esquema con las soluciones del régimen especial debe considerarse que el ordenamiento legal respectivo o sea el Decreto 609 concreta una alternativa que es la opción que adoptó el legislador. Esto significa que las alternativas presentadas en el esquema respecto a nivel de tasas, grado de vinculación, prioridad de objetivos, etc., necesariamente son distintas en algunos ejemplos, de la solución única de un texto legal por lo que no debe interpretarse esta circunstancia con criterios valorativos sobre las bondades o defectos del Decreto 609. En este trabajo no pretendemos evaluar los méritos de las soluciones adoptadas en el Decreto 609 y si hacemos referencia a determinadas alternativas escogidas en ese ordena-

miento, es únicamente para dar un contenido realista a los alcances del esquema al relacionar nuestra presentación con un caso concreto de la legislación positiva de nuestro país.

10. El establecimiento del período y la determinación del correspondiente tratamiento impositivo a su conclusión, permiten adoptar un régimen de excepción durante el período y, además, estimular después, las decisiones empresariales que se consideren más convenientes, evitando al mismo tiempo el problema de que las utilidades no distribuidas se mantengan indefinidamente, lo cual constituye en verdad el elemento perturbador que genera la discriminación fiscal en la llamada "doble tributación," al resultar una "subimposición" de las utilidades retenidas. En El Salvador el problema de la acumulación de las utilidades retenidas fue motivo de preocupación por su efecto de posponer la percepción de ingresos fiscales indefinidamente como consecuencia del régimen de la ley de impuesto sobre la renta de 1951, en el cual las utilidades no distribuidas se consideraban como no gravables.
11. La posibilidad de no establecer consecuencias fiscales para las utilidades retenidas convierte en deliberadamente escogido lo que constituye, precisamente, el problema de la doble tributación en la literatura, cuando la simultaneidad de los dos tributos al ser independientes, produce el resultado no buscado de la "subimposición" de las utilidades no distribuidas que trata de corregirse con la "integración," que en casi todas sus modalidades tiene el propósito principal de gravar las utilidades retenidas.
12. Empleamos la expresión utilidades retenidas para designar las "pendientes de aplicación" que es una calificación más apropiada y también de este modo las distinguimos en cuanto a su naturaleza para efectos impositivos antes de vencer el término de su situación posterior que es diferente en nuestro esquema: para estas mismas utilidades después del período reservamos la denominación de "mantenidas en reserva," ya que esa es la condición que supondremos tendrán al vencimiento del plazo.
13. Es importante tener presente, y por ello reiteramos, que en este trabajo se presenta un esquema general y se examinan diferentes alternativas dentro de un orden hipotético de prioridades conforme a niveles de alícuotas que hemos supuesto. El régimen del Decreto 609, por otra parte, adopta ciertas opciones concretas, esto es, determina una solución específica, que juntamente con otras posibles se presentan en el esquema general que describimos. Así, por ejemplo, la mayor prioridad asignada a la capitalización determina que para lograr que se realice pronto, el legislador de 1966 haya establecido que deba efectuarse dentro de los cuatro años de percibirse las utilidades para gozar del tratamiento fiscal preferente. En el esquema, tal solución es una entre diversas modalidades que pueden adoptarse para alcanzar el objetivo de la capitalización.
14. Si la alícuota por mantenimiento de reservas fuera sustancialmente elevada, en relación a la correspondiente escala de tasas del impuesto personal de renta, el socio trataría de que se distribuyeran dividendos antes del vencimiento del plazo para pagar solamente el impuesto personal sobre la renta, o sea, que el efecto previsible será optar por la distribución para "evitar" el gravamen por mantenimiento de reservas, o bien pagar éste y dejar indefinidamente dichas utilidades retenidas para atrasar el pago en que se incurriría al causarse el impuesto per-

sonal sobre la renta. Por vía ilustrativa indicaremos que el impuesto a las sociedades podría determinarse conforme a una escala de tasas con una progresividad moderada de alícuotas bajas o bien sería un impuesto proporcional o pudiera ser una retención a cuenta de obligaciones fiscales futuras, o finalmente, podría suprimirse y su pago tendría las características de una retención. Nosotros nos referimos por simplicidad en los ejemplos a un gravamen proporcional y porque es de la naturaleza del esquema, que coexista tanto el impuesto personal como el social.

15. En consideración a los objetivos que se desean realizar se establecerá el nivel de la alícuota para el mantenimiento de reservas, que deberá determinarse además, en relación a la escala de tasas de impuesto sobre la renta. Podría también por ejemplo, adoptarse una escala de tasa por el mantenimiento de reservas, de acuerdo a índices, tales como el capital social, el monto de las utilidades, etc., en cuyo caso se podrían fijar alícuotas por el mantenimiento de reservas de acuerdo al índice seleccionado cuyo monto sería el parámetro determinante del nivel de las tasas en la escala progresiva, como alternativa de una sola alícuota, que es el caso más simple que examinamos antes. El régimen especial de 1966 estableció una escala de tasas de una progresividad moderada, determinada por el nivel de las utilidades sociales, medido por el monto de la renta imponible, para dar un tratamiento más favorable a las empresas pequeñas, en el supuesto que estas tienen menores utilidades.
16. Si a la capitalización se asignara la mayor prioridad pudiera ser objeto de un trato más favorable durante el período o aún exonerable o bien darle el mismo tratamiento preferencial antes y después del plazo; el legislador del Decreto 609 determinó que la capitalización debería acordarse dentro del plazo para disfrutar del tratamiento más favorable. (Art. 1 del Decreto). De todas formas en este segundo ejemplo supondremos que la distribución de dividendos al repartir las acciones no está sujeta al impuesto de renta, pues en tal caso los resultados serían los mismos del caso examinado antes y lo que deseamos examinar es una posibilidad diferente desde el punto de vista impositivo (Véase Art. 5 del Decreto 609).
17. Presentamos esta hipótesis para referirnos a una situación distinta, como señalamos en la nota 16, del que examinamos antes (en el cual se causaban dos tributos), en cuyo caso las conclusiones serían las mismas si el reparto de dividendos por medio de acciones se grava conforme al impuesto personal sobre la renta igual que otros ingresos y el pago del primero no exonera de incurrir en el segundo. En el régimen de 1966 el hecho imponible es la capitalización, lo cual no cambia las conclusiones de nuestro análisis. Probablemente el sistema hubiera sido más simple de haberse considerado el reparto de acciones como hecho gravable, o sea, como una renta sujeta a un régimen especial.
18. La tasa aplicable para el caso de capitalización a que hacemos referencia podría ser la correspondiente al impuesto personal sobre la renta, al ser gravable con ese impuesto la distribución de dividendos por medio de reparto de acciones o bien la alícuota respectiva que puede ser de un impuesto de capitalización independiente, como en el régimen de 1966 o de un gravamen sobre la distribución de las acciones. Si desea estimularse el mantenimiento de utilidades en reserva y se otorga prioridad también a la reinversión, el sistema más efectivo podría

ser estructurado con tributos específicos para ambas posibilidades, a niveles bajos de alícuotas y totalmente independientes del impuesto personal sobre la renta aunque pueden vincularse entre sí o no causarse este último al incurrirse en el de capitalización. Obsérvese que en algunos ejemplos presentados antes suponemos que las alícuotas aplicables por mantenimiento de reservas son superiores o inferiores a las correspondientes por la capitalización. Señalamos lo anterior, pues, como hemos indicado, el esquema general es el marco teórico del que surge un régimen particular como es el caso del Decreto No. 609. El sistema adoptado en ese ordenamiento es una solución específica, en la cual el legislador concretó en el texto legal la alternativa escogida, que en este caso fue de una escala de tasas aplicables a la capitalización menor que la correspondiente al mantenimiento de las reservas. Por la naturaleza de nuestra exposición nosotros presentamos distintas alternativas posibles para contrastar sus efectos diferentes coincidiendo en algunos ejemplos con la opción adoptada en el régimen especial del Decreto 609. Es importante señalar que un sistema estructurado conforme a los lineamientos del esquema que presentamos, tiene el mérito de permitir cambios en la estrategia fiscal para cualquier finalidad que se desee alcanzar, modificando solamente las tasas con una intensidad variable sin cambiar toda la estructura del sistema. Lo anterior no pasó desapercibido al reformador de 1978 quien disminuyó las alícuotas que eran sustancialmente bajas en la ley original.

19. El principio de neutralidad de los impuestos es una consecuencia de la concepción de la escuela clásica que consideraba en general la intervención del Estado en la economía como una perturbación que debería ser lo menos posible. Los conceptos y principios de la política fiscal moderna agregan otros objetivos como el crecimiento y estabilización económicos, los cuales nos obligan a reexaminar los postulados clásicos, ya que, del mismo modo, son objetivos específicos de una política fiscal generalmente aceptados, la solución de los problemas del desarrollo o crecimiento económico, de la estabilidad de los precios o sea la inflación, del desempleo y otros. Debemos precisar claramente que nuestro planteamiento sobre el principio de neutralidad en este trabajo se refiere únicamente al tratamiento de las utilidades no distribuidas. Nuestra posición no podría ser antagónica al postulado general, pero reconocemos la primacía de otros principios de mayor jerarquía en caso de conflicto. Sólo para citar un ejemplo, estamos totalmente de acuerdo con la formulación en el caso del impuesto sobre el valor agregado que concreta el principio de neutralidad en la organización económica de la producción y comercialización de los bienes afectados por ese tributo. En todo caso las ideas decimonónicas liberales sobre la neutralidad han sido superadas y actualmente hay una corriente de general aceptación que tanto en ese principio como en el de equidad "su consecución debe implicar simultáneamente al lado de los ingresos y al de los gastos del presupuesto." Para una descripción resumida de este planteamiento véase "Algunos problemas de las grandes reformas fiscales" de Albert Breton, *Hacienda pública española*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, No. 56, 1979, pp. 328-336.
20. Por eso señalamos en nuestro trabajo citado en la nota 6 que disentíamos de la reforma de 1963 en cuanto se hacía referencia a forzar el pago de dividendos en efectivo. Pero no debe interpretarse, permítaseme insistir,

que olvidamos la importancia de los principios de equidad y de neutralidad como características deseables de los impuestos desde el punto de vista general. Nuestro criterio es que la importancia y la urgencia de lograr otros propósitos de mayor prioridad, deben ser el factor determinante en la estructura de un sistema impositivo y de la determinación de las características básicas de cada gravamen en particular.

21. En muchos de los países desarrollados, en determinadas circunstancias, forzar el pago de dividendos se ha convertido en verdadero objetivo por sí mismo, independiente de que coadyuve a atenuar la discriminación fiscal dentro de un concepto de "integración." Harold Groves hace un comentario interesante sobre esta cuestión que pensamos tiene mayor vigencia para los países en desarrollo. "Hay una razonable aceptación de que los ahorros de las sociedades para los fines de la empresa (no para evasión de impuestos) cumple una función útil y no debe desestimarse por el sistema tributario." Y más específicamente señala: "los defensores de la conveniencia del ahorro por las sociedades enfatizan que esta fuente de capital es un factor importante para la expansión de las empresas y su diversificación y que su tratamiento favorable estimularía las inversiones de mayor riesgo." Y continúa así: "...es particularmente importante en el caso de las empresas nuevas y de las pequeñas para las cuales el mercado de capitales es prohibitivamente caro," *Productions Jobs and Taxes*, New York: McGraw Hill Book Company, 1944, p. 33 (traducción del autor). Lo esencial del problema se resume en las siguientes palabras de Alan R. Prest: "...es una cuestión de equilibrar los méritos de mayores repartos de dividendos y un posible flujo más grande de fondos a través del mercado, y el peligro de que el ahorro, pueda ser al hacerse dicho reparto, menor de lo que sería si las sociedades retuvieran las utilidades correspondientes," en un trabajo presentado a la Conferencia de Política Fiscal del Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL, en *Reforma tributaria para América Latina: II problemas de política fiscal*, publicado bajo la dirección de Alvaro Magaña, James A. Lynn y Marto Ballesteros, Washington, D.C.: Unión Panamericana, 1964, p. 129.
22. Si bien es cierto que la primera aproximación al problema se originó con el propósito de proteger el interés fiscal, la determinación de un orden prioritario de los objetivos de la reforma incidió en la formulación final del sistema que debería igualmente lograr el efecto recaudaciones, procurar que se alcanzaran metas de formación de ahorro y reinversión por las empresas. Al mismo tiempo, la discriminación en cuanto al monto de la retención en la ley de 1963, según su capital, que señalamos, fue el factor determinante en la elaboración de las escalas de las tasas para dar un tratamiento más favorable a las empresas pequeñas, empleando como parámetro su nivel de utilidades (Véase Arts. 2 y 3 del Decreto 609).
23. De igual modo, las expectativas de la vigencia del régimen aplicable después de vencer el plazo serán determinantes de las decisiones empresariales a medida que se aproxime la conclusión del periodo.
24. Véanse los conceptos de la nota 21, particularmente los expresados sobre esta cuestión por el profesor Groves, referidos a un país desarrollado, pero que tienen mayor vigencia, por las dificultades y limitaciones de financiamiento que confrontan las empresas y su consiguien-

te alto costo en los países en desarrollo. También sobre este particular es interesante señalar que las distorsiones y, en general, las críticas a las distorsiones que pueden resultar cuando se facilita el autofinanciamiento de las empresas que se mencionan respecto a los países desarrollados, tienen poca validez en los países menos desarrollados por las dificultades de obtener financiamiento alternativo en condiciones favorables o por el racionamiento del crédito que prevalece en algunos periodos en que es necesario el control de la liquidez bancaria para evitar las presiones inflacionarias o los desajustes en el balance de pagos.

25. Aunque conceptualmente, como lo señalamos en la nota 11, la no distribución de utilidades es parte del esquema sugerido para nuestro país, al determinarse un plazo dentro del cual se cumple y limita ese propósito, resulta que a su finalización, al efectuarse un pago en el caso de que continúen como utilidades no distribuidas, se comienza a eliminar la "subimposición" de las utilidades retenidas que es el problema que preocupa a los "integracionistas." En este sentido, el esquema viene a ser una integración parcial después de un plazo, que se materializa cuando la detracción se vincula con los tratamientos impositivos aplicables a las otras alternativas a que se destinen las utilidades. El régimen de 1966 estableció, además, que la capitalización deberá acordarse dentro del término de cuatro años para disfrutar el tratamiento diferencial favorable.
26. Véase nuestro artículo "El concepto fiscal de renta y la renta imputada de la casa habitada por su propietario" publicado como No. 6 de la serie *Cuadernos de finanzas públicas* del Programa Conjunto de Tributación OEA/BID. Unión Panamericana, Organización de los Estados Americanos (Washington, D.C.: junio de 1967). Este trabajo se incluye en Alvaro Magaña, *Ensayos de derecho tributario* (San Salvador: enero de 1984), pp. 153-194. El régimen de 1966 estableció un tributo de capitalización, pero bien pudo considerarse como hecho imponible, como señalamos antes, la distribución de acciones, aunque no estuviera sujeta a la escala de tasas de impuesto de renta sino a una alícuota proporcional o a una escala especial. La razón pudo haber sido facilitar los procedimientos para cumplir con el objetivo de que se capitalizara en el periodo.
27. En el esquema, la decisión de pagar dividendos en efectivo durante el periodo es en general independiente de consideraciones tributarias excepto cuando al acercarse el vencimiento del plazo el régimen aplicable después, influya en esa posibilidad como se indicó en la nota 14. Para precisar mejor lo anterior y dicho en otras palabras, no se estimula esta forma de distribución y más bien se desestimula, cuando hay otras alternativas más favorables desde el punto de vista impositivo. Sin embargo, la vinculación entre los gravámenes, y principalmente el nivel de las alícuotas respectivas, afecta las decisiones sobre este particular.
28. Esto es, que dentro del plazo habrían dos posibilidades, en la primera el pago por capitalización exonera del pago del impuesto sobre la renta o lo que es lo mismo, la percepción de dividendos por medio del reparto de acciones no es ingreso gravable en la tributación general sobre la renta, ni causa otro gravamen independiente si lo hubiere. En la otra alternativa, el reparto de acciones es gravable en el régimen de tributación sobre la renta y cuando hay vinculación el impuesto de capitalización pagado, es un crédito que puede ser total o parcial, a

cuenta del impuesto sobre la renta. En estos casos obviamente no habría pago por mantenimiento de reservas al finalizar el plazo como señalamos al principio de nuestra exposición.

29. Obsérvese que señalamos la tasa efectiva o promedio y no la tasa marginal. Las referencias que hacemos a los niveles de tasas apropiadas permiten inferir que para el cumplimiento de los objetivos preestablecidos hipotéticamente, la tasa por el gravamen de capitalización podría ser hasta superior a la aplicable por el mantenimiento de reservas, procurando además que la alícuota por la capitalización sea inferior a la correspondiente a un tramo de ingresos representativo, en el impuesto personal sobre la renta, de un nivel determinado de ingresos. El Decreto No. 609 estableció una escala de tasas para la capitalización inferiores a las aplicables en el caso de reservas, lo cual era innecesario, si se hubiera optado por un sistema más flexible, o sea, sin determinar que la capitalización debería ocurrir durante el plazo, pero esa es otra posibilidad distinta de la opción adoptada por el legislador del Decreto 609. La verdad es que los niveles de las alícuotas de los impuestos se explican por la capacidad de influencia de los grupos de presión; por eso creemos que no puede justificarse con un criterio técnico la rebaja posterior a la escala de tasas de la capitalización del decreto legislativo No. 106 del 14 de diciembre de 1978.
30. Podría afinarse más el sistema si la alícuota del impuesto de capitalización se aplicara únicamente cuando fuera inferior a la tasa efectiva que corresponde al socio dentro del sistema general de tributación personal sobre la renta; en consecuencia, cuando esta última fuera menor, esa sería aplicable, esto es la tasa del impuesto de renta, y no la que correspondería por la capitalización. Ello resultaría en mayor estímulo a la capitalización y daría un tratamiento más equitativo a los contribuyentes, pero, por otra parte, podría introducir dificultades en la administración por su mayor complejidad. En este supuesto, si la tasa aplicable en el caso de capitalización es de un 10 por ciento y la tasa efectiva que le correspondería al socio, según la escala general del impuesto personal de renta, fuera del 8 por ciento, este sería la alícuota aplicable como alternativa del 10 por ciento, en cuyo caso habría devolución. Si por el contrario, el porcentaje efectivo de la tabla general fuera de un 15 por ciento, entonces el pago definitivo por la capitalización que en nuestro ejemplo es del 10 por ciento, lo exime de pagar el remanente del impuesto personal más elevado (el 15 por ciento). En ambos casos resultaría estimulada la capitalización y, además, se lograría la percepción inmediata de ingresos por el fisco, pues el pago en todo caso es final, y por otra parte, también se habrían tomado en consideración, al menos en el primero de los casos, los objetivos de justicia. Obsérvese comparando ambos tratamientos, que aún en los casos de distinta situación de los contribuyentes por su nivel de ingresos, la capitalización recibiría siempre un trato diferencial más favorable que la estimularía.
31. Si el orden de prioridades de los objetivos asigna a la distribución en efectivo muy poca importancia, la tasa aplicable por mantenimiento de reservas debería establecer un nivel que desestimule esa forma de distribución, desde luego, siempre suponemos vinculación entre esos institutos.
32. Por eso pensamos que la disminución de que fueron objeto las tasas en 1978 es difícil de explicar sólo por igno-

rancia de sus autores, pues si presumiblemente la disminución de las tasas aplicables a la capitalización pretendía estimularla, cuesta creer que el clima de incertidumbre e inseguridad que prevalecía a fines de ese año era el más propicio para la reinversión, cuando lo que había ocurrido era una fuga masiva de capitales, facilitada y propiciada por una liberación de controles cambiarios "justificada" con el propósito de dar confianza. Nos hemos referido a la reducción de las tasas en 1978 para significar con un ejemplo que las modificaciones de los niveles de las alícuotas tienen una función y un propósito consecuente con los objetivos que se desea alcanzar. Obviamente, en 1978 se hizo la modificación fuera del marco de los principios que informan el régimen de 1966.

33. Es interesante observar y es muy importante no ignorar que los argumentos de McLure contenidos en las citas transcritas en la nota 3 no son de naturaleza fiscal, sino de política comercial referidas a Estados Unidos. Bien

lo dice un autor, no podemos "...incurrir en la ligereza de suponer verdad revelada lo que dictó el legislador de hace cincuenta ó cien años, pero tampoco tienen el derecho de abrazar o enamorarse perdidamente de la última novedad científica, propiciando su implantación sin previo y riguroso análisis crítico..."

34. Juan Carlos Luqui, "En torno a las recomendaciones aprobadas en las Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario." *Revista de Derecho Financiero y Ciencias de la Hacienda*, Vol. IX, No. 36, diciembre 1959, p. 667.
35. *Op. cit.*, pp. 667-671.
36. Alvaro Magaña, "La determinación del monto de los impuestos de capitalización y de mantenimiento de reservas" en *Estudios*, órgano del Centro de Estudios Jurídicos, San Salvador, El Salvador, octubre-diciembre de 1980, No. 2, Tercera Epoca, p. 24. Incluido en la colección *Ensayos de derecho tributario*, citada en la nota 7, p. 23.

