CATALOGADO

LA NATURALEZA FISCAL DE LA RENTA IMPUTADA DE LA CASA HABITADA POR SU PROPIETARIO

Por Alvaro Magaña.

Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de El Salvador

"Debe considerarse como renta el conjunto de todos los ingresos, comprendiendo en ellos el valor del alquiler del piso que se habite en la propia casa "

Ley del impuesto sobre la Renta de Sajonia del 2 de julio de 1878

"El impuesto sobre la renta debe pagarse sobre la renta neta o beneficio, es decir sobre todos los ingresos en dinero o que puedan apreciarse de este modo comprendiendo en ellos en caso necesario el alquiler de la propia habitación "

Ley del impuesto sobre la renta de Hamburgo de 26 de marzo de 1886.

El impuesto general sobre la renta —global y progresivo— ha llegado a ser aceptado generalmente como el instrumento fiscal más adecuado sobre el cual debe descansar la estructura del sistema tributario en los estados modernos.

---

* Las opiniones contenidas en este trabajo son estrictamente personales y no representan necesariamente los puntos de vista de la Unión Panamericana donde su autor desempeñaba el cargo de Director Adjunto del Departamento de Asuntos Económicos

Las potencialidades de este impuesto, no solamente desde el punto de vista de la equidad sino también como medio de fomentar determinadas actividades, deseables desde el punto de vista económico o social, descansan en gran medida en la amplitud de su aplicación.

La formulación adecuada de la estructura del impuesto, determina que pueda convertirse en un instrumento efectivo para alcanzar los objetivos indicados y de que llegue a ser una de las fuentes principales de recursos públicos. Entre esas características, cabe destacar la importancia de la formulación apropiada del concepto de renta y de su amplitud. Dentro de este problema general uno de los casos particulares es el de la renta imputada de la casa habitada por su propio dueño, que es el tema de este trabajo.

La Ley de impuesto sobre la renta de 1951 que, como veremos después, adoptó un criterio amplio en la determinación del concepto de renta, consideró como ingreso gravable la renta imputada de la casa habitada por su propio dueño. Entre las numerosas reformas introducidas al régimen tributario de la renta por el Decreto 300 de 17 de septiembre de 1961, dos de ellas afectaron el concepto de renta y de su fuente. En esta ocasión, nos proponemos examinar aquella que se relaciona con la renta imputada, a los efectos de considerar si para fines impositivos debe ser considerada como ingreso gravable.

Como antes dijimos, el problema que nos ocupa es, en suma, un aspecto especial del problema general de la determinación del concepto de renta, de igual manera que otras categorías de ingresos tales como las llamadas ganancias de capital. Por tanto, comenzaremos por analizar brevemente el concepto de renta según las opiniones de los expositores de la materia; a continuación trataremos de caracterizar el concepto en la legislación salvadoreña. En la parte II nos referimos al problema particular de la renta imputada y con base en las conclusiones a que lleguemos, trataremos después, de analizar en detalle en la parte III, los alcances de la reforma introducida por el Decreto 300 mencionado [1].

En este trabajo usamos de preferencia la expresión "renta imputada", para referirnos a la renta de quien habita su propia casa, pues

---

1 La Ley de Impuesto sobre la Renta, establecida según Decreto Nº 472 de 19 de diciembre de 1963 (D O Nº 241, tomo 201 de 21 de diciembre de 1963) mantuvo el criterio del legislador de 1961 al establecer en su artículo 21, numeral 12 que está exento del impuesto: "El valor del arrendamiento que produciría la casa de propiedad del contribuyente que el mismo habite"

la consideramos más apropiada ya que pone en evidencia la naturaleza de verdadera renta de esos ingresos. Sin embargo debe entenderse como sinónima de "renta potencial", "renta presuntiva" o "renta psíquica" que son expresiones que se encuentran en la legislación de otros países y en la literatura fiscal.

I. *EL CONCEPTO DE RENTA*

Debemos comenzar por indicar que el concepto de renta constituye un problema en materia impositiva, desde el momento que es una de las determinantes o bases para la fijación de la carga tributaria, de la misma manera que lo son la riqueza y el consumo. Igual que otros actos o hechos a los cuales la ley asigna el atributo de generar una obligación tributaria, su definición debe llenar los requisitos apropiados de precisión para determinar el gravamen con certidumbre, y de amplitud, para lograr que el impuesto tenga las mayores características de generalidad. El mayor campo de aplicación del tributo permite que sea no solo mas justo, sino también la neutralidad en sus efectos económicos entre las diferentes actividades. Dentro de las limitaciones prácticas de carácter administrativo, la mayor extensión del concepto de renta, permite en mejor medida disponer de un índice más completo de la habilidad de pago de los sujetos del impuesto o sea de su capacidad contributiva.

El impuesto sobre la renta en su concepción actual es, relativamente, de reciente desarrollo. Su carácter global, progresivo y personal que ahora ya no se discute, determina la necesidad de formular su estructura, en la forma que más se aproxime a medir la situación económica y características personales de los contribuyentes, para que cumpla sus funciones dentro del sistema impositivo. De la misma forma un impuesto al patrimonio neto es un índice más completo de medida de la riqueza o sea de capacidad económica que un impuesto sobre los inmuebles.

El pensamiento tradicional, más que las dificultades prácticas, ha impedido que se integren en una sola medida de capacidad económica para efectos impositivos, índices parciales que ahora constituyen la base de distintos gravámenes como los impuestos sobre la renta, y sobre las transmisiones de bienes (sucesiones y donaciones). Ese mismo pensamiento tradicional, atribuyó durante muchos años determinadas características al concepto de renta que constituían elaboraciones parcializadas, nacidas de las predominantes concepciones jurídicas par-

ticularmente civilistas. Ello obstaculizó la formulación de un concepto más amplio y por tanto más apropiado como índice de capacidad económica, que es precisamente su función en el campo tributario. Nos referimos particularmente a la periodicidad, existencia de fuente permanente y otros aspectos similares que han sido superados por los autores más recientes y los textos legales de la gran mayoría de países.

Las ideas contenidas en los párrafos anteriores que pueden ser obvias, constituyen sin embargo, el aspecto fundamental del problema; debe tenerse presente que la definición del concepto de renta, tiene el propósito principal de identificar en la forma más completa que sea posible, la capacidad económica de los contribuyentes para determinar su obligación fiscal y en esta forma distribuir la carga tributaria sobre la base del beneficio económico disfrutado durante el período que se considera.

Establecido lo anterior haremos algunas consideraciones sobre la forma de precisar el concepto.

La formulación de un concepto de renta que con bastante generalidad aparece aceptado por los economistas, es el resultado de un largo proceso de confusiones, dudas y complicaciones que ahora es difícil explicar. Irving Fisher lo describe en páginas que constituyen uno de los muchos ejemplos del laborioso proceso que tantas veces ha precedido al desarrollo de algunos conceptos económicos [2].

Para fines fiscales los distintos conceptos de los tratadistas pueden agruparse en dos grandes categorías, siguiendo la clasificación de gran mayoría de textos generales de finanzas públicas, agrupamiento que sirve los propósitos del presente trabajo y permite formar una idea de las diferentes concepciones de renta. La primera considera a la renta como "corriente o flujo de riqueza", la otra categoría, como "incremento patrimonial".

Seguiremos el mismo orden de Due en su exposición de este problema comenzando como él dice con "la definición más lógica en base a los objetivos de la imposición al rédito" [3].

Desarrollando las ideas de Schanz y Haig, sobre esta materia, Simons presenta su concepción de la renta como "incremento patrimonial"

---

2 Irving Fisher, Economía Política Geométrica o naturaleza del capital y de la renta (Madrid: La España Moderna; s f) Capítulo VII y especialmente el apéndice al mismo capítulo, pp 133 y sgts. y 430 y sgts., respectivamente Los capítulos I y II de la Parte I de la obra de L Napolitano, Il Rédito (Guiffré Ed Milano: 1953) y el artículo de Paul H. Wueller, "Concepts of Taxable Income", en *Political Science Quarterly* Vol. LIII, 1938, pp 83 110 y 557 583, dan una descripción bastante completa del desarrollo del concepto

3 John F Due, Análisis Económico de los Impuestos (Buenos Aires: Editorial "El Ateneo", 1961) pp 99 y sgtes

y la define como "la suma algebraica de 1) el valor de los consumos efectuados y 2) el cambio de valor del patrimonio entre el principio y el fin del período considerado" [4]. El que fuera profesor de la Universidad de Chicago, aclara su concepto en la siguiente frase: "En otras palabras, es el resultado obtenido al sumar el consumo durante el período, a la riqueza al fin del período, y restar la riqueza al principio del período" [5]. Es decir, que la renta tiene tres componentes: a) las cantidades recibidas de terceros menos los gastos necesarios para obtenerlas; b) el valor de los consumos efectuados durante el período (exceptuando los pagados con las sumas percibidas de terceros) y c) el aumento en el valor del patrimonio. Estos tres elementos constituyen la ganancia económica neta en el período, que en la definición de Simons se concretan en las dos variables que incluye en su concepto: consumo y cambio en el patrimonio. Obsérvese además que flujo de riqueza solamente ocurre en el caso a); el caso b) comprende el valor de uso de ciertos bienes (consumos) y el c) comprende el incremento del valor de los activos durante el período.

La cuantificación de estos componentes genera las dificultades prácticas de la estimación de la renta, ya que supone determinar el monto del consumo y la magnitud del cambio en el patrimonio, lo cual no puede hacerse fácilmente, en muchos casos, dentro de un margen razonable de exactitud.

Dentro del concepto de incremento patrimonial, se incluyen las ganancias de capital, la renta imputada de quien habita su propia casa, las cantidades recibidas en concepto de herencias y de donaciones, etc., y es por lo mismo, el índice más completo de la condición económica del contribuyente, que a su vez, es la medida más apropiada para determinar su capacidad contributiva.

Consideramos más adecuado el concepto de Simons, porque a los fines de imposición refleja el verdadero potencial económico del contribuyente; y debería tomarse al menos como punto de partida en la formulación del concepto legal.

Sin embargo, en la legislación de muchos países la corriente que

4 Henry C Simons, "Personal Income Taxation" (Chicago: University of Chicago Press 1950), p 50 (traducción nuestra) La definición de Haig es la siguiente: "Renta es el valor monetario del incremento neto del poder económico entre dos momentos en el tiempo" (traducción nuestra) Robert Murray Haig, "The concepts of Income —economic and legal aspects, R M Haig (ed) "The Federal Income Tax (Columbia University Press, New York, 1921) reproducido también en "Readings in the Economics of Taxation", (Irving: Homewood, Illinois, 1959) pp. 54 76 Hay edición en castellano publicada por el Fondo de Cultura Económica con el título de "Ensayos sobre economía impositiva"

5 Op Cit p 50 (Traducción nuestra)

parece prevalecer es la de considerar la renta como "corriente o flujo de riquezas" que es la otra gran categoría en que pueden agruparse en forma simplificada las concepciones fiscales de la renta. Dentro de esta concepción, aunque se comprende las ganancias de capital, éstas deben ser realizadas a diferencia de la definición de Simons, por la que es suficiente la simple valorización. Por otra parte, dentro de un criterio estricto de este punto de vista, para que haya flujo de ingresos debe haber operaciones entre el contribuyente y terceros, por lo que no sería considerado como renta el valor de uso de ciertos bienes.

Los ordenamientos legales generalmente no dan una definición de renta, y la práctica legislativa es ampliar el concepto restringido de "flujo de ingresos", al incluir expresamente casos como la renta potencial de quien habita su propia casa y otros en los que pudiera haber duda, juntamente con la enumeración de las categorías más comunes de ingresos. En las legislaciones en consecuencia se ha llegado realmente a un punto medio entre los dos conceptos.

En verdad, el concepto en la legislación positiva, es el resultado de una combinación de criterios económicos, contables, y, en la gran mayoría de casos, principalmente de carácter administrativo. Due describe esta situación diciendo que "el amplio uso de la definición basada en el flujo de la riqueza es resultado de su practicidad" ya que la adopción de la definición de Simons acarrearía problemas administrativos; pero el mismo autor advierte que, "la sumisión a los criterios de practicidad aunque necesaria a los intereses de una administración eficiente, da lugar a inequidades y a rasgos faltos de lógica en la estructura impositiva" [6].

Un examen aún superficial de las distintas legislaciones muestra la gran divergencia en los criterios adoptados, que depende en gran medida, de la forma como se califican las dificultades prácticas que se confrontan en cada país para la aplicación de un concepto amplio [7].

Si bien por razones administrativas se reduce en mayor o menor medida la extensión del concepto, sucede por otra parte que en algunos casos se pretende explicar las exclusiones por razones de carácter social o económico. Es necesario distinguir estas dos clases de distintas motivaciones —administrativas y otras—, pues si bien los obstáculos prácticos en algunos casos son insuperables y por ende justifican exclusiones,

---

6 Op Cit p 101

7 Para la descripción del tratamiento en varios países véase Henry Laufenburger, La Imposición a la Renta en W Gerloff y F Neumark, Tratado de Finanzas (Buenos Aires: Ed El Ateneo, 1961), Vol II pp 466 y sgtes

las que se introducen por otros motivos no son tan claras, son de dudosa justificación, o no se ha percibido la totalidad de sus efectos.

Por ello consideramos que es necesario insistir como principio general, en la importancia de formular el concepto en forma amplia, de manera que comprenda todas las categorías de ingresos, a fin de que el impuesto tenga la mayor generalidad. Establecido lo anterior, debe examinarse en *ese contexto*, los casos particulares indagando los motivos de exclusión, a fin de evaluar las dificultades prácticas de carácter administrativo por una parte o las justificaciones de otra naturaleza en su caso.

La formulación de un concepto amplio puede justificarse tanto desde el punto de vista de la equidad, como de los efectos económicos o de la productividad fiscal.

Desde el punto de vista de la justicia tributaria, el principio generalmente aceptado de que los contribuyentes en situación igual reciban un tratamiento impositivo igual, tiene serias limitaciones cuando algunas categorías de perceptores de ingresos quedan excluídos del impuesto, o si, teniendo iguales niveles de renta, tributan en forma distinta porque determinados ingresos no forman parte de la base imponible. Es obvio que la mayor amplitud del concepto permite acercarse más a la realización de los principios de equidad.

En cuanto a los efectos económicos del impuesto, la situación es todavía más clara. La neutralidad del impuesto permite el uso y asignación de los recursos con mayor eficiencia. Frente a dos actividades económicas, si las rentas provenientes de ellas son objeto de tratamiento diferente por el sistema tributario, se da un premio a determinadas formas de inversión comparativamente con otras, introduciendo por esta vía, elementos de distorsión en la asignación de los recursos que en ausencia de estas influencias se determina normalmente por las fuerzas del mercado. En determinadas circunstancias ésta pudiera ser una política aconsejable cuando se pueda fundamentar plenamente en comparación con otras medidas alternativas, lo cual no es fácilmente justificable en muchos casos. Excluir determinados ingresos del concepto de renta destruye la neutralidad del impuesto y lleva al resultado indicado.

En lo relativo a los ingresos públicos, o sea la productividad fiscal, el problema en general, se reduce en definitiva a una simple cuestión de aritmética; un impuesto sobre la renta de base amplia es la forma

efectiva para convertirlo en una de las fuentes más importantes de recursos públicos dentro del sistema tributario, como parece ser la idea generalmente aceptada en la actualidad. Por ejemplo al ensanchar la base imponible disminuyendo el mínimo exento se aumenta el número de contribuyentes, y en consecuencia las recaudaciones fiscales. El límite en este caso está determinado por la capacidad de la oficina de impuestos de administrar con efectividad un número mayor de contribuyentes.

Es oportuno señalar que la mayor amplitud posible del concepto, justificada plenamente desde los tres puntos de vista indicados, no es obstáculo para que otros aspectos de la estructura del impuesto lo conviertan en un instrumento eficiente de incentivos a determinadas actividades por razones de carácter económico y social.

En resumen, opinamos que es necesario partir de un concepto de renta lo más amplio posible y excluir los casos cuya justificación es evidente. En esta forma, se evitará que las exclusiones de ciertos ingresos, sumadas a las exenciones y a las deducciones provoquen una erosión en la base del impuesto, que en definitiva son las causas del establecimiento de tasas más elevadas del impuesto, de las que sería necesario fijar, para obtener determinado nivel de recaudaciones. En todo caso, los mismos objetivos que pretenden lograrse con la exclusión de ciertos ingresos pueden alcanzarse generalmente en forma más económica y efectiva con otras medidas. Este es el punto principal que deseamos dejar planteado en forma clara.

No pretendemos que los puntos de vista señalados tengan ninguna característica de originalidad; precisamente todo lo contrario pareciera ser el caso, ya que los autores más recientes de la materia —con algunas contadas excepciones— coinciden en las ventajas de un concepto amplio y señalan las inconveniencias y limitaciones que se introducen en el sistema con las exclusiones de algunas categorías [8].

Pasando al caso particular de nuestro sistema tributario se observa, que de igual modo que en otros países, El Salvador adoptó una posición intermedia entre los dos conceptos señalados. Aunque la idea del legislador de 1951 pareciera inclinarse hacia un concepto de "incremento patrimonial" igual que en muchos países, más bien cede a las vacilaciones y se acerca al concepto de "flujo", al hacer determinadas exclusiones específicas.

---

8 Para citar una publicación reciente que contiene las opiniones de numerosos expertos, véase los trabajos que aparecen en el volumen I del Tax Revision Compendium, que recoge las ideas expresadas ante una Comisión del Senado de los Estados Unidos de América, a partir del 16 de noviembre de 1959, sobre el tema de la Ampliación de la Base del Impuesto (Government Printing Office, Washington: 1959) especialmente los artículos de S Surrey, W Fellner, J A Pechman, W W Heller y M I White

No obstante que en la Exposición de Motivos de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1951 se decía que el proyecto fijaba un concepto [9], ya en otra ocasión expresamos que "como otros ordenamientos extranjeros no da un concepto de renta, limitándose a seguir un sistema de enumeración de las categorías o especies más comunes de renta en su artículo 2" [10]. Sin embargo, el criterio del legislador de 1951 es claramente definido en el sentido de aceptar un concepto amplio, que además de comprender todas las formas de ingresos más comunes concluye el artículo 3 incluyendo "ganancias, beneficios y utilidades, cualquiera que sea su origen". Deben considerarse en consecuencia, dentro de este concepto amplio, la renta potencial de quien habita su propia casa, los dividendos al percibirse por los socios, además de un gravamen sobre las rentas de las sociedades anónimas [11].

Consideraciones de peso exigen la adopción de un concepto amplio de renta, que permita determinar en forma más equitativa la contribución a la carga común que deben hacer todos los sectores económicos del país; al mismo tiempo, no puede ignorarse que ésta es la única forma de tener un impuesto de renta que pueda llegar a ser la base de nuestro sistema impositivo como sería deseable.

Resumiendo nuestras apreciaciones sobre el concepto de renta, diremos que el concepto que mejor permite medir el potencial económico de un contribuyente, o sea su beneficio económico durante el período considerado es el que sigue el principio del incremento patrimonial, que se calcula sumando consumo y acumulación de riquezas. La inclusión de las ganancias de capital y de las rentas en especie ("ganadas" e "imputadas") es el mínimo necesario para medir en forma más completa la situación económica de los contribuyentes. Reconocemos que es inevitable excluir algunas categorías de rentas en especie por dificultades prácticas; de la misma manera que la determinación de las ganancias de capital y su régimen tributario plantea problemas que exigen un cuidado extremo para buscar las soluciones adecuadas, Sin embargo, la exclusión del valor de ciertos consumos de bienes duiables y de las ganancias de capital, introduce elementos inequitativos en el sistema que deben evitarse. Así por ejemplo, la inclusión de la renta

9 Exposición de Motivos del Proyecto de Nueva Ley de Impuestos sobre la Renta (mimeografiado) pp 9 11

10 Alvaro Magaña "Los intereses pagados a los socios como ingresos gravables en la Ley de Impuesto sobre la Renta", *Ciencias Jurídicas y Sociales*, Tomo VII, Nº 32 33, p 32

11 La amplitud del concepto era aún mayor en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo a la Legislatura que regulaba en forma especial las ganancias de capital considerándolas como renta gravable; sin embargo, la Asamblea adoptó el criterio de que tales ingresos deberían ser objeto de un gravamen especial (artículo 7) La Ley de 1963 en este aspecto amplió el concepto de renta incluyendo las ganancias de capital bajo un régimen especial

imputada de la casa que habita su propietario y de las quintas de recreo, y aun de la renta imputada de otros bienes durables es factible y no son insuperables las dificultades administrativas para la determinación de su cuantía.

II. *LA RENTA IMPUTADA*

1. *Su Naturaleza*

Fijadas nuestras ideas sobre el concepto de renta y establecidas la necesidad y ventajas de adoptar un concepto amplio en atención a su función como índice de capacidad tributaria y a la importancia de mantener la neutralidad del impuesto, pasaremos a continuación al examen de la renta imputada.

Los ingresos en especie constituyen una de las categorías importantes de renta, que expresados en términos monetarios se agregan a los otros ingresos para formar la masa gravable. Los ingresos en especie a su vez son de dos clases: a) ingresos "ganados" o retribuciones recibidas en especie; y b) ingresos "imputados" o valor de uso de ciertos consumos.

Conforme al principio del incremento patrimonial que como vimos permite llegar a un concepto de renta más apropiado para fines impositivos, ambas clases de ingresos en especie deben incluirse en la renta gravable. Sin embargo, la aceptación de este punto de vista no ha sido general desde un principio y se ha puesto en duda en algunos casos. Ha sido por ejemplo de una general aceptación la inclusión de las compensaciones pagadas en especie, (ignorando dificultades de valuación) y en cambio no han recibido igual consideración los ingresos imputados, no obstante que ambos son ingresos en especie que acrecientan el poder económico de sus beneficiarios.

Inicialmente, el criterio principal para calificar un ingreso determinado como renta para fines impositivos, ha sido el relacionarlo con una actividad productiva, de forma que se conceptuaba como renta únicamente cuando hay una corriente de riqueza. Como haremos notar adelante esta etapa parece haberse superado.

Es interesante examinar el desarrollo de las ideas sobre este problema en dos de los países donde el impuesto sobre la renta ha llegado a tener mayor importancia: los Estados Unidos de América e Inglaterra. Inicialmente, el problema fue visto en forma distinta en esos países y en consecuencia los criterios prevalecientes sobre este asunto fueron

de naturaleza diferente. Durante mucho tiempo en Estados Unidos el problema consistía en la no aceptación de la idea de que realmente fuera una renta. El autor inglés Sir Josiah Stamp decía en 1919 refiriéndose a los Estados Unidos, que "la idea de valor anual o valor locativo" no era tan común como en su país, y que a diferencia de Inglaterra, donde "normalmente pensamos en el valor locativo para derivar el valor de un bien", en los Estados Unidos se procedía a la inversa y " el americano medio piensa primero en el valor del bien y si acaso piensa en el valor anual lo deriva de aquél" [12]. Esta actitud explica por qué, cuando en 1911 el Estado de Wisconsin incluye la renta imputada en la base del impuesto estatal, la medida encontró gran oposición y hubo necesidad de una campaña educativa por la administración para que, como dice Stamp, la "extraña idea fuera asimilada".

En cambio en Inglaterra la verdadera naturaleza de la renta potencial se percibe mucho antes, de igual manera que en la Europa continental, al menos en Alemania, como lo atestiguan los textos legales que transcribimos al inicio de este trabajo.

Sin embargo, la actitud inicial en los Estados Unidos cambia radicalmente y en la actualidad es casi unánime la opinión de los autores de que la renta potencial forma parte, por su propia naturaleza, de los ingresos gravables. Cabe señalar que no obstante esta opinión generalizada, el legislador estadounidense se resiste a la inclusión, aunque como veremos después, ya no por motivos que atañen a la naturaleza de esos ingresos.

Richard Goode comienza un trabajo sobre este tema diciendo que "La mayor parte de los economistas están de acuerdo en que el monto del alquiler de la casa de habitación, es parte de la renta del propietario que la habita" [13]. Es fácil explicar su afirmación, pues el propietario que habita su propia casa realmente está percibiendo el producto de su inversión en el inmueble, o sea una renta bajo la forma de los beneficios o servicios que obtiene de la casa, o dicho en otras palabras, al habitarla satisface sus necesidades de vivienda y por otra parte, elimina el pago de un alquiler que de otro modo debería hacer.

Antes de seguir nuestra indagación sobre la naturaleza de la renta potencial, debemos recordar como antes señalamos, que la renta, en el

---

12 Sir Josiah Stamp, The Fundamental Principies of Taxation, (McMillan, London: 1929) pp 32 33 (Traducción nuestra

13 Richard Goode, "Imputed rent of owner — occupied dwellings under the income tax", Journal of Finance, Vol 15, Nº 4 (diciembre 1960), 504

campo tributario, es en definitiva una medida de la capacidad contributiva. Esto es, de la capacidad para el pago del impuesto que resulta del potencial económico del contribuyente. En este orden de ideas, debe concluirse que cuando no se incluye la renta imputada de un propietario, estamos aceptando que a iguales niveles de ingreso de otras fuentes, el propietario tiene la misma capacidad tributaria que un inquilino que debe pagar alquiler, lo cual no es equitativo. Además, como se ha señalado en el Informe Final de la Comisión Británica sobre Tributación de Ganancias y Renta de 1955, [14] al fundamentar el mantenimiento del gravamen a los ingresos imputados en el sistema inglés, el propietario podría dar en arrendamiento su casa y al no hacerlo, es porque considera su valor de uso, por lo menos igual a la renta que obtendría en concepto de alquileres.

A estos argumentos Goode agrega en el artículo citado, que el propietario tiene la posibilidad de invertir su capital en otros activos y que su preferencia demuestra, que los beneficios que derivan de comprar casa para habitarla él mismo, son superiores a los rendimientos que obtendría en otras formas alternativas de inversiones.

En realidad parece ser, que sobre el punto de si debe considerarse como ingreso gravable la renta potencial, no hay duda alguna en la actualidad, y más bien el problema principal, ha venido a ser la determinación en términos monetarios de esa renta imputada. Sin embargo este problema no es insuperable, y si bien es cierto que existen dificultades administrativas para determinar el monto de la renta presuntiva, en países que han integrado sus gravámenes sobre la renta con los impuestos sobre inmuebles o del patrimonio, o que, han establecido la declaración del patrimonio como medio de control del impuesto a la renta, la solución del problema se facilita en gran medida. Por otra parte puede establecerse una presunción de que la renta es un porcentaje determinado del valor del inmueble [15].

En El Salvador al menos, nunca se ha mencionado en las discusiones del problema de la renta imputada, esta dificultad administrativa que parece ser la principal preocupación en otros países [16]. Sin embargo, no podemos pasar por alto que el problema esencialmente es el mismo que se confronta al incluir las rentas en especie entre los ingresos

14 Royal Commission of the Taxation of Profits and Income Final Report (Cmd 9474 Her Majesty's Stationary Office, London) Junio 1955, p 249 250

15 Este es el sistema seguido en algunos paises (Véase Cuadro 1) Para un estudio de los distintos métodos de resolver el problema de determinación de la renta potencial véase William Vickrey, Agenda for Progressive Taxation (The Ronald Press, New York: 1947) pp 19 y siguientes

16 La mayoría de autores expresan esta preocupación Véase por ejemplo, los artículos citados en la llamada 8 anterior

gravables, cuya determinación en dinero probablemente es más difícil en muchos casos y que, sin embargo, no es obstáculo para que en casi todas las legislaciones se incluyan en la base imponible. No debe ignorarse que como medida de la situación económica de los contribuyentes, su exclusión sería igual a la no inclusión de los ingresos en especie, sobre los cuales parece no haber ninguna duda, no obstante que esencialmente su determinación en dinero trae problemas similares.

Las dificultades de orden administrativo pueden en todo caso resolverse por diferentes métodos, pero es interesante señalar que de las palabras siguientes de Pigou, se percibe que el problema de la estimación de la renta potencial puede considerarse resuelto al afirmar que "...excepto los servicios que deriva el propietario que habita su propia casa, generalmente se acepta que sólo aquella parte del ingreso real que tiene una contraprestación monetaria se toma en cuenta en el cálculo de la renta" [17]. Esta afirmación del ilustre economista inglés confirma lo que antes señalamos: más que un problema de substancia, los criterios prácticos sobre la estimación de la cuantía de la renta en dinero es lo que viene en definitiva a determinar las exclusiones de determinados ingresos.

Para concluir esta parte de nuestro trabajo, deseamos hacer referencia a las opiniones vertidas sobre este problema en una importante reunión internacional celebrada en Santiago de Chile en diciembre de 1962. Con ocasión de la Conferencia de Política Fiscal celebrada en esa ciudad bajo los auspicios del Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL, el tema fue ampliamente discutido, al plantearse este problema en el trabajo presentado por Richard Goode a ese evento. Goode reafirmó en esa oportunidad su posición al expresar: "En resumen, nos parece que la inclusión de la renta imputada en la renta gravable está bien justificada en principio, pero en la práctica está íntimamente ligada a la existencia de un impuesto adecuado sobre la propiedad inmueble urbana" [18]. Goode comparte la preocupación de otros autores sobre los problemas de la determinación del monto de la renta potencial, y ello explica su referencia al impuesto sobre la propiedad inmueble urbana.

---

17 A C Pigou, Study in Public Finance Third (Revised) Edition MacMillan, London, 1951) p 77 78 (traducción nuestra)

18 R Goode, "El impuesto personal sobre la renta en América Latina", en Reforma Tributaria para América Latina II Problemas de Política Fiscal, publicado bajo la dirección de Alvaro Magaña, James A Lynn y Mario Ballesteros (Unión Panamericana, Washington, D C , 1964) p 256 (todas las citas de las seis llamadas siguientes se refieren a esta obra)

Dos expertos salvadoreños, en su comentario escrito al trabajo de Goode, se pronunciaron así:

> "El profesor Goode considera justificado el principio de la inclusión de la renta imputada de la casa habitada por su propietario, en la renta gravable, aunque estima que la experiencia no es muy alentadora en los países latinoamericanos.
>
> Siguiendo el principio tan comúnmente aceptado de gravar más al que más tiene, es desde todo punto de vista justificable gravar este tipo de renta imputada. Fundamentalmente en América Latina, donde los propietarios de su propia casa frecuentemente son los ricos o acomodados, resulta de franca justicia su gravamen.
>
> Precisamente, no sólo desde el punto de vista de justicia en la imposición, sino que en la consecución de principios de política económica, este gravamen puede ser un instrumento efectivo para desestimular la inversión en bienes de poca productividad social. Si consideramos la experiencia de algunos países latinoamericanos en épocas de auge económico, observaremos que buena parte de los incrementos han sido invertidos en la construcción de viviendas particulares de alto costo y a veces de lujo excesivo, en detrimento de otros sectores de inversión que hubieran constituido un campo eminentemente conveniente desde el punto de vista del desarrollo económico. Por esa razón y a pesar de las dificultades de determinación correcta del monto de esa renta imputada, parece conveniente su inclusión en el impuesto sobre la renta" [19].

En sus intervenciones verbales durante el curso de la discusión, Goode y Moises B. ratificaron sus puntos de vista [20]; por su parte Ifigenia M. de Navarrete, profesora de la Universidad Nacional Autónoma de México, adversó en su exposición la inclusión, de no generalizarse a otras rentas similares [21]. Nicolás Kaldor y Arnoldo C. Harberger, profesores de Cambridge y Chicago, respectivamente, apoyaron la idea de incluir la renta imputada; Harberger hizo referencia especial a los puntos de vista de la señora de Navarrete [22].

Una gran mayoría de los participantes que expresaron opinión

---

19 Comentario de Alfonso Moises Beatriz y Ulises Flores, página 285

20 Op cit págs 288 y 289

21 Op cit p 289

22 Op cit págs 292 y 293

sobre este problema, apoyaron igualmente la inclusión de la renta potencial [23]. A su vez dos participantes expresaron dudas sobre la inclusión [24].

Hemos querido referirnos al foro de Santiago porque dado el alto nivel técnico de sus participantes y estar vinculados a los problemas particulares de Latinoamérica, las opiniones expresadas tienen, y así ha sucedido en la práctica, un impacto considerable en la fijación de los principios rectores de la reforma tributaria de América Latina

Para concluir diremos que en todo caso en El Salvador, como veremos después, desde 1951 se considera como renta los ingresos imputados. Situación que es la misma a la fecha, ya que después de la ley de 1963 se les continúa teniendo como renta, —correctamente— sólo que, a los efectos del impuesto —inapropiadamente— se les considera ingresos exentos.

2. *En la Legislación de América Latina* *

En 1896 Schanz decía conocer una sola jurisdicción (Mecklenburg) donde no se gravaba la renta potencial aunque señalaba que la misma situación prevaleció en Basilea entre 1840 y 1860 [25]. El texto de las disposiciones legales con las que se inicia este trabajo, es una clara comprobación de que la idea es bastante antigua. "En todo caso" escribe Simons en 1939, "Estados Unidos y Canadá son los únicos países importantes que no gravan la renta de alquileres a los propietarios que habitan su propia casa" [26].

Un examen de la legislación impositiva de diecinueve países de América Latina muestra, según se desprende del Cuadro 1, que siete de ellos gravan la renta imputada: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Uruguay [27].

---

23 Véase el resumen de las intervenciones de Dino Jarach de Argentina, (p 291); Braulio Jatar Dotti de Venezuela (p 295); Carlos Casas Morales de Colombia (p 296); Edison Gnazzo de Uruguay (p 296) y Nestor Vega Moreno del Ecuador (p 297

24 Enrique Piedrabuena Richard de Chile (p 294) diciendo que "podría dar lugar a muchas injusticias" y Eduardo Riofrio Villagomez de Ecuador (p 295), que manifestó ver "más y mayores inconvenientes que ventajas" Héctor Monterroso de Guatemala se adhirió a la opinión de la señora de Navarrete

* José D Acosta, Especialista de la Unidad de Finanzas Públicas de la Unión Panamericana me prestó su colaboración en la búsqueda de la información en que se basa esta sección y especialmente en la preparación del Cuadro 1

25 Citado por Simons, op cit p 112 n 3

26 Op cit p 112 n 3

27 Bolivia la gravó hasta 1958 y El Salvador hasta 1961

CUADRO 1

PAISES QUE GRAVAN LA RENTA IMPUTADA DEL PROPIETARIO QUE HABITA CASA PROPIA Y SUS SISTEMAS PARA DETERMINAR EL MONTO EN LA LEGISLACION TRIBUTARIA DE AMERICA LATINA

Diciembre de 1964

PAIS	*LEY Y REGLAMENTO*	*SISTEMA*
ARGENTINA	Art 39, Ley 11682, Texto según Decreto 6723/60 Reformada Art 61, Decreto 4778/61 Reformado.	Se presume de derecho que el valor locativo no es inferior al fijado por la Administración General de Obras Sanitarias o en su defecto al establecido por las Municipalidades para el cobro de tasas y a falta de estos índices se apreciará por la Dirección del Impuesto
COLOMBIA	Art 34, Ley 81 de 22 de diciembre de 1960, Reformada. Decreto 437 de 22 de febrero de 1961	La renta se fija según determinados porcentajes del avalúo catastral o del precio de adquisición así: *VALOR* — *% Renta exenta* Hasta $100,000 — exenta Más de $100,000 hasta $300,000 — 6 " " 300,000 " 500,000 — 10 " " 500,000 — 12
COSTA RICA	Decreto Legislativo 837 de 20 de diciembre de 1946, Reformado Art 13, Decreto Presidencial de 23 de diciembre de 1954.	La renta se estima en el 5% del valor registrado para el impuesto territorial o en su defecto del avalúo especial que se practique
CHILE	Art 20 (1) (d), Ley 15 564 de 11 de febrero de 1964	Se presume de derecho que la renta es igual al 5% del avalúo
ECUADOR	Art 24, Decreto 329 de 28 de mayo de 1964, Reformado Art 4, (III) (2), Decreto del Ministerio de Hacienda, 9 de marzo de 1963, Reformado.	Se presume que la Renta-Servicio es el 4% del avalúo comercial municipal, previa deducción de $ 100,000 de dicho valor
PERU	Art 39, Ley 7904 de 26 de julio de 1964, Reformada. Art 1 (b), Resolución Suprema de 26 de diciembre de 1958.	La renta se fija en el 7 ó 7 5% del valor según que éste sea menor o mayor de S/300 000
URUGUAY	Art. 9 (e) (f), Ley 12804 de 30 de noviembre de 1960, Reformada. Art 9 (b) Decreto de 22 de junio de 1961.	No se dan reglas especiales para el cómputo de la renta imputada del propietario

De los doce países restantes, solamente cuatro (Brasil [28], El Salvador [29], Nicaragua [30], y República Dominicana [31]), eximen expresamente del impuesto la renta potencial derivada de habitar casa propia.

En la legislación de los países restantes no aparece mención expresa, por lo que, para tener respuesta en cada caso debemos interpretar los alcances del concepto de renta y otras disposiciones, que es lo que tratamos de hacer a continuación.

Paraguay no tiene realmente un impuesto general sobre la renta y su ordenamiento legal se limita a gravar especialmente "los beneficios obtenidos por personas físicas e ideales con motivo del desenvolvimiento de actividades económicas lucrativas entre las que enumeran las rentas provenientes del ejercicio del comercio y la industria, las de bancos y empresas de financiación, seguros, capitalización y créditos, las de explotación agropecuaria, las del dominio de la propiedad raíz y las de la simple inversión de capitales" [32]. En consecuencia, en este país la renta imputada no se incluye en los alcances del impuesto.

Honduras desde la ley de 1955 adoptó un concepto amplio de renta que se ha mantenido en la última ley de 20 de diciembre de 1963. El Artículo 1º de esta ley fija el concepto de renta así:

> "Se establece un impuesto anual denominado Impuesto sobre la Renta, que grava los ingresos provenientes del capital, del trabajo o de la combinación de ambos, según se determina por esta Ley.
>
> Se considera ingreso toda clase de rendimiento, utilidad, ganancia, renta, interés, producto, provecho, participación, sueldo, jornal, honorario, y, en general, cualquier percepción en efectivo, en valores, en especie o en crédito, que *modifique el patrimonio* del contribuyente

---

28 Excluida del cómputo de la renta bruta, Art 11(2) (d) del Reglamento, Decreto 51900 de 10 de abril de 1963

29 Se consideran ingresos exentos conforme al Artículo 21 Nº 12 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, (D L Nº 472 de 20 de diciembre de 1963) No obstante sólo se exime la renta potencial de una casa de habitación (Artículo 17, Inciso 3º del Reglamento, D E Nº 55 de 20 de marzo de 1964) gravándose la renta potencial de las casas adicionales, para recreo o habitación por temporadas, determinándose que el monto de la renta es igual a la que pudieran producir

30 Excluida de los ingresos constitutivos de renta, según el Art. 14 (g) de la Ley de Impuesto sobre la Renta (D L Nº 55 de 16 de diciembre de 1952) No obstante, el Artículo 11 (c) del Reglamento, D 7 de 10 de marzo de 1953, adopta igual solución que El Salvador para las casas adicionales

31 No están sujetas al impuesto de la Primera Categoría (Rentas provenientes de inquilinato y arrendamiento de inmuebles) Art 37(b) Ley 5911 de 22 de mayo de 1962

32 Artículo 1º del Decreto Ley Nº 9240 de 29 de diciembre de 1949

El impuesto sobre la renta descansa en el principio de la habilidad o capacidad de pago del contribuyente.

La habilidad o capacidad de pago del contribuyente es sinónimo de la capacidad económica del mismo, que se mide por medio del ingreso percibido en dinero, en crédito, en valores, en derechos, en especie o en cualquiera otra forma siempre que se pueda medir objetivamente, en términos monetarios, durante el período o año imponible" (Las cursivas son nuestras).

No obstante los amplios alcances del concepto anterior, en la práctica, al menos hasta febrero de 1964, la renta imputada no se incluía en los ingresos gravables.

Venezuela caracteriza el concepto de renta, con dos elementos: enriquecimiento neto y disponibilidad. Una interpretación amplia podría considerar incluida la renta imputada pero los términos en que se formulan otras disposiciones nos inclinan más bien a interpretar que no están incluidas [33].

Por Decreto Ley Nº 229 de 23 de junio de 1964 Guatemala estableció un impuesto sobre la renta con un concepto relativamente amplio, muy parecido en este aspecto al sistema de ley salvadoreña de 1951. Sin embargo en la práctica no se ha incluido en la renta gravable [34].

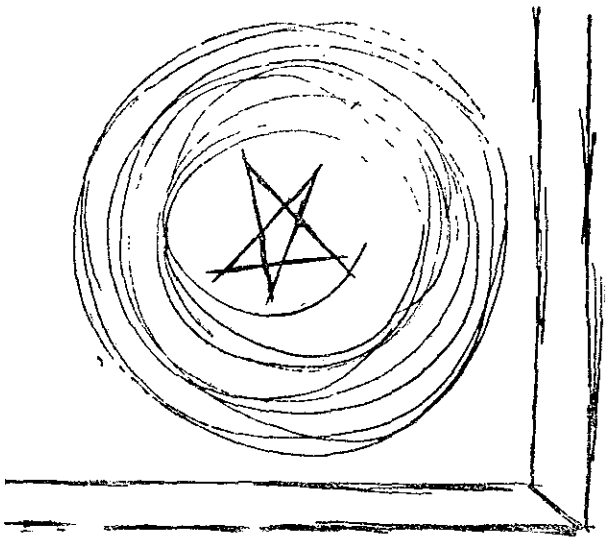
Panamá la excluía expresamente hasta la vigencia de la Ley Nº 9 de 23 de diciembre de 1964 que derogó el parágrafo respectivo del Artículo 697 del Código Fiscal que establecía la exclusión [35]. A partir del 1º de enero de 1965 en que entró en vigencia la Ley Nº 9 la situación a nuestro juicio es la siguiente: a) en primer lugar al caracterizar el concepto de renta bruta en el artículo 696 del Código Fiscal, el legislador adoptó un criterio amplio haciendo una enumeración ejemplificativa de las categorías de ingresos que concluye con el párrafo siguiente "Asimismo se considerará renta bruta del año gravable en que se produzca el aumento de patrimonio no justificado"; b) la supresión de la disposición que en el régimen anterior excluía expresamente la renta imputada.

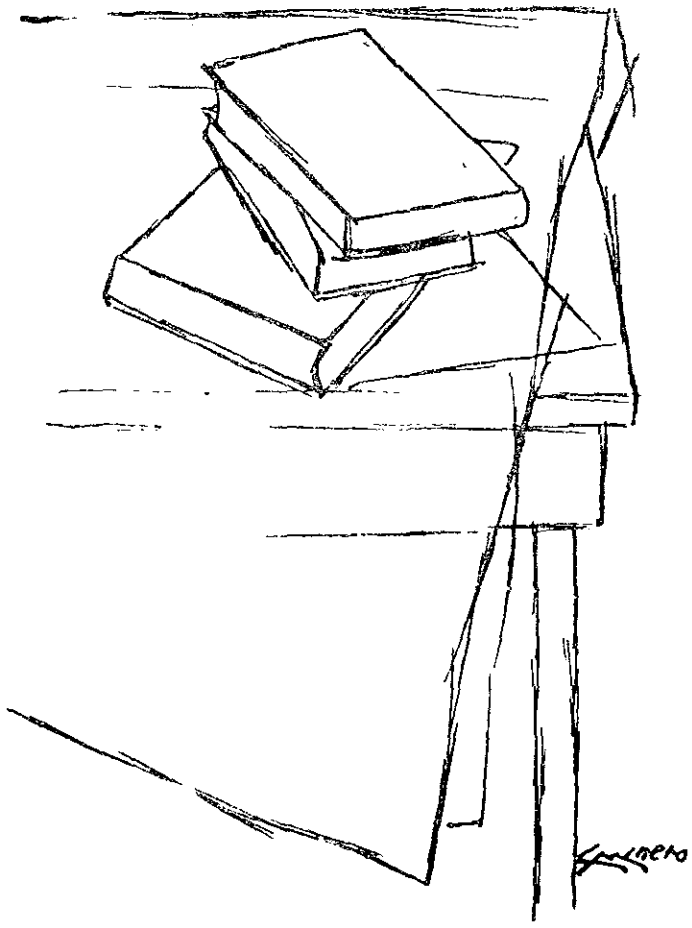
---

33 Art 1º (reformado) de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 13 de febrero de 1961

34 Art 1º y 4º del Decreto Ley Nº 229 de 23 de junio de 1964

35 El parágrafo derogado decía: "En los casos de bienes raíces ocupados por sus propietarios, sólo constituirán renta gravable los ingresos que perciba dicho propietario por la parte de la casa que tenga arrendada a otras personas"





© 2001, DERECHOS RESERVADOS
Prohibida la reproducción total o parcial de este documento, sin la autorización escrita de la Universidad de El Salvador
SISTEMA BIBLIOTECARIO, UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

En cuanto a México la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1953 [36] no incluía la renta imputada ya que no obstante que el concepto contenido en el Artículo 2 era amplio, concluía señalando que "en los preceptos de esta Ley se determinan los ingresos gravables". Como consecuencia del sistema cedular seguido en ese ordenamiento las disposiciones que regulaban los ingresos de la Cédula VII solamente se referían al arrendamiento y subarrendamiento de inmuebles. Recientemente se promulgó en México una nueva ley que constituye un avance significativo en el proceso de convertir el sistema cedular en un sistema global. Sin embargo, como se mantiene en el concepto de renta la misma disposición en relación a la determinación por la propia ley y por otra parte no se hace en ninguna otra disposición referencia a la renta imputada, concluimos que la situación no ha cambiado [37].

En Bolivia de acuerdo a la información obtenida la situación es la siguiente: la ley de 3 de mayo de 1928 no contiene un concepto de renta sino que se gravan ingresos específicos tales como las rentas provenientes de servicios personales, las utilidades comerciales e industriales, la renta de capital movible, la renta de la propiedad urbana y la renta de la propiedad rústica.

> El Decreto Supremo Nº 3299 de 16 de enero de 1953 dispuso lo siguiente:
>
> "*Artículo 11.*—Establécese para la imposición dos tipos de contribuyentes: a) contribuyentes que ocupan sus propios inmuebles; b) contribuyentes que alquilan los mismos".
>
> "*Artículo 12.*—Los contribuyentes del inciso a) tributarán con el 12% sobre la renta presunta del 4% a que se refiere el Artículo 11, inciso b) del Decreto de 20 de Julio de 1936, elevado a Ley el 4 de Julio de 1938, subsistiendo, en consecuencia el sistema actualmente vigente".

Sin embargo esta situación de gravarla expresamente cambió a partir de la vigencia del Decreto Supremo Nº 5111 de 1º de diciembre de 1958 que derogó el Artículo 12 transcrito. En consecuencia, en virtud de la reforma resulta, que aunque no se derogó el Artículo 11 que en su inciso a) contemplaba el caso de la renta imputada, la nueva

---

36 Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1953 Véase artículos 156, 158 y 162 de esa Ley.

37 Ley de Impuesto sobre la Renta publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1964 (Artículos 2, 60 IV y 72)

disposición sólo fija la tasa para la renta de los inmuebles arrendados. Véase para una mayor comprensión el Artículo 7 de dicho Decreto Supremo, reformado por el Decreto Supremo Nº 5148 de 16 de febrero de 1959.

Haití establece un concepto bastante amplio en el Artículo 1 de la Ley de 7 de Septiembre de 1961, sin embargo no hay disposiciones expresas sobre el particular, por lo que concluimos que no se grava.

De manera que de nuestro examen de la legislación de los países que no tienen disposición expresa, pareciera concluirse que únicamente un país más (Panamá) puede agregarse a los siete países que establecen reglas expresas de inclusión de la renta imputada.

En cuanto a la renta potencial de la casa cuyo uso se ha cedido gratuitamente, solamente dos países la excluyen de modo expreso (República Dominicana y Uruguay) pero únicamente en casos especiales [38]. De los demás países, la gravan expresamente los siguientes: Argentina [39], Colombia [40], Costa Rica [41], Ecuador [42], El Salvador [43], Nicaragua [44]. En el resto de países no se hace referencia expresa a este caso. Es decir, que de los países sobre los cuales se obtuvo información, cuatro disponen que se incluya como renta del propietario y los otros cuatro como renta del beneficiario.

En el sistema impositivo de la renta en El Salvador, pueden señalarse tres etapas sucesivas:

1. Régimen de la ley de 1951: el concepto amplio de renta comprende la renta imputada entre los ingresos gravables y no es necesario disposición expresa al respecto, excepto en el Reglamento de la Ley (Art. 15).

2. Régimen del Decreto 300 de 1961: para excluir la renta impu-

38 Cuando sean en beneficio de ascendientes o descendientes directos o campesinos sin recursos, Artículo 31 (e) de la Ley dominicana En Uruguay cuando la cesión se haga en cumplimiento de obligaciones legales, en favor de instituciones exentas o por razones de interés general (Artículo 9) (e) de la ley de 30 de Noviembre de 1960 gravándose en todos los otros casos en ambos países al propietario cedente

39 Artículo 38 (g) de la Ley Nº 11682 texto ordenado según Decreto Nº 6723/60 con igual presunción de derecho que para la renta potencial de habitar casa propia, gravándola para el propietario cedente

40 Artículo 68 del Reglamento (Decreto 437/61) con igual sistema de cómputo que para la renta potencial de habitar casa propia, gravándola para el propietario cedente

41 Artículo 13 del Reglamento (Decreto Nº 36 de 9 de agosto de 1952) gravándola para el cesionario beneficiario

42 Artículo 4, III (2) (f) del Reglamento (Decreto Nº 9 de 30 de marzo de 1963) excepto cuando el beneficiario fuere trabajador del contribuyente, sin aclarar expresamente el sistema para su cómputo

43 Artículo 17 del Reglamento, gravándola para el cesionario beneficiario

44 Artículos 10 y 11 del Reglamento que la grava para el beneficiario cuando sea por vida del cedente o el cesionario

tada de los ingresos gravables el legislador de 1961, adicionó el artículo 3 así: "No forma parte de la renta bruta, el valor del arrendamiento que produciría la casa propiedad del contribuyente que el mismo habite".

3. Régimen de la ley de 1963: la forma de excluir los ingresos imputados adoptados por esta ley fue la de incluirlos entre los ingresos exentos que se enumeran en el artículo 21 (Nº 12).

El Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1951 [45] estableció en su artículo 15 que la renta de la casa de habitación cuyo uso se hubiera cedido gratuitamente, se considera como ingreso gravable del propietario cedente. Es decir que se gravaba el valor alternativo de la satisfacción que deriva el propietario al ceder a título gratuito el derecho de habitación en su casa.

Al introducirse la reforma de septiembre de 1961 por el Decreto 300, no se hizo reforma alguna al artículo 15 citado del Reglamento, de manera que si esta disposición reglamentaria quedó derogada tácitamente por la adición al Art. 3, que excluía expresamente la renta de la casa habitada por su propietario, como no se dispuso nada sobre la casa cuyo uso se ha cedido gratuitamente, el Art. 15 R. quedó vigente en lo relativo a la cesión a título gratuito hasta el 29 de marzo de 1964, fecha en que entró en vigencia el Reglamento de la ley de 1963. Es decir que los contribuyentes que presentaron sus declaraciones (relativas a los ingresos obtenidos en 1963) entre el 1º de enero y el 29 de marzo de 1964 debieron incluir en sus rentas gravables las que corresponden a la casa de habitación cuyo uso hubieran cedido gratuitamente.

El Reglamento de la ley de 1963 [46] estableció en su Art. 17, inciso 2º en relación con la renta imputada que: "En general ningún contribuyente podrá tener dos casas de habitación, en tal caso se le impondrá como renta a dicho contribuyente la que pudiere producir la casa para su recreo o para habitar en ella por temporadas. Si hubiere dudas se tomará como de habitación la que él escoja" [47].

Resulta de la disposición transcrita que el reglamento autoriza

45 Decreto Ejecutivo Nº 81 de 5 de mayo de 1952, publicado en el Diario Oficial Nº 92, tomo 155, de fecha 16 del mismo mes y año

46 Decreto Ejecutivo Nº 55 de 20 de marzo de 1964 publicado en el Decreto Oficial Nº 56, Tomo 210 de la misma fecha del decreto

47 Esta disposición y el inciso 2º del mismo artículo 17 son el mismo texto del literal c) del Art 11 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta de Nicaragua (D Nº 7 del 10 de marzo de 1953)

gravar la renta imputada en el caso especial de quien tiene más de una casa de habitación o es propietario de quintas de recreo o casas que habita por temporadas. La duda que surge es, si la disposición reglamentaria no había excedido el principio terminante de la ley que declara exentos los ingresos potenciales (Art. 21 Nº 12).

En todo caso resulta curioso considerar exenta la renta potencial que produciría la casa cuando se habita todo el tiempo y gravarla cuando se habita por temporadas o se trata de quintas de recreo. Los evidentes buenos propósitos de la disposición reglamentaria, llevaron la disposición a extenderse probablemente más allá de los alcances de la ley o a caer en una incongruencia desde el punto de vista lógico [48].

En lo relativo a la renta cuyo uso se ha cedido gratuitamente, el Reglamento de 1964 adoptó un sistema opuesto al Reglamento de 1952. Efectivamente, el ordenamiento vigente establece que "el contribuyente computará en su renta el valor del arrendamiento que produciría la casa cuyo derecho de habitar se le cediera gratuitamente" (Art. 17, inciso primero). A continuación, adoptando el concepto del reglamento nicaragüense se establece lo que debe entenderse por casa de habitación para los efectos de la cesión gratuita (Art. 17, inciso segundo, R.).

Nuestra opinión es que era más lógico el sistema seguido por el Reglamento de 1952 que incluía la renta de la casa cedida gratuitamente entre los ingresos gravables del propietario, ya que para el cesionario es una donación que según el Art. 21, Nº 4 de la ley debe considerarse ingreso exento. Por otra parte cabe señalar que con un mismo concepto de renta (la ley del 63 excluye la renta de la casa propia que habita su dueño, pero no dispuso nada sobre la cesión gratuita), dos reglamentos (el de 1952 y el de 1964), complementan las disposiciones legales en forma totalmente distinta.

Además, el retraso de la promulgación de los dos reglamentos mencionados origina, con respecto a la renta cedida gratuitamente, cuatro períodos distintos, de lo cual resulta que bajo una misma ley ha habido soluciones contradictorias como se demuestra en el cuadro-resumen siguiente:

---

48 En cuanto a la determinación de la cuantía de la renta, como según el texto reglamentario se computará la renta "que pudiere producir" deberá entenderse que los ingresos presuntivos son agregados a las otras rentas aunque no se ocupen las casas. Para ser consecuentes con el texto reglamentario (como no se puede tener dos casas de habitación) un contribuyente que tenga una segunda casa que no ha podido alquilar debería computar los ingresos que produciría como renta potencial

Declaraciones presentadas en el período de:	*Renta imputada de casa habitada por su propietario*	*Renta imputada cedida a título gratuito*
1 — I —52 a 24 — V —52	gravada	
25 — V —52 a 28 — IX —61	gravada	gravada para el propietario
28 — IX —61 a 1 — I —64	excluida	gravada para el propietario
1 — I —64 a 28 — III —64	excluida	gravada para el propietario
después de 29 — III —64	excluida	gravada para el cesionario

Es decir que en dos oportunidades, bajo una misma ley, la falta de reglamento, o las reglas por éste determinadas, han llevado a soluciones contrarias.

III. *EFECTOS DE LA EXCLUSION DE LA RENTA IMPUTADA*

La no inclusión del monto del arrendamiento que produciría la casa de propiedad del contribuyente que el mismo habita, tiene consecuencias de distinta naturaleza. A continuación se tratará de identificar los efectos de la exclusión de la renta potencial, indicando siempre en forma general aquellas circunstancias que modifican esos efectos, agravándolos o reduciéndolos. De esta manera, estaremos en posibilidad de calificar los alcances de la exclusión en un caso particular, situando las conclusiones generales en la perspectiva especial del país de que se trata, ya que las características estructurales de la economía y su desarrollo institucional, vienen en definitiva a ser las determinantes del resultado de cualquiera medida de política económica.

Es nuestro propósito hacer un examen amplio del problema, aunque solamente en forma breve deberíamos hacer referencia al argumento más conocido, de que la exclusión de los ingresos imputados del propietario, favorece en mayor medida a los contribuyentes de altos ingresos. Por otra parte, si bien parece evidente que no es necesario insistir sobre ello en nuestro país, pues esta circunstancia ha sido señalada en estudios y comentarios sobre los proyectos de reformas elaborados en 1962 y 1963 [49], tendremos que repetir tales argumentos, pues de nuevo nuestro legislador de diciembre de 1963 excluyó como antes señalamos los ingresos potenciales.

49 Un resultado que no podrá negarse al Decreto 300, es que dio origen a una cantidad de estudios, informes, declaraciones, artículos de prensa, etc., sobre el impuesto a la renta Durante 1962, tres expertos extranjeros prepararon los siguientes trabajos, de mayor o menor amplitud y nivel técnico: "Memorandum sobre Política Tributaria en El Salvador" por Oliver Oldman, de fecha 6 de abril de 1962; "Un Programa Interino de Tributación para El Salvador" por Louis Shere (julio de 1962); y el "Informe sobre la Revisión del Sistema Tributario de El Salvador" por Cesare Cosciani (septiembre de 1962) El primero preparado por encargo de la AID durante la estadía de su autor en El Salvador, de una semana; el segundo para la firma asesora R Nathan y el tercero para el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL

Los tres informes elaborados por Cosciani, Shere y Oldman, y el que presentó un sector de la actividad privada [50] coinciden en adversar la reforma del Decreto 300 en lo relativo a la exclusión de la renta imputada. Es interesante notar que en los cuatro trabajos se acepta el criterio establecido por el legislador de 1951 en el sentido de que esos ingresos potenciales se incluyan en la renta gravable, y asimismo que los cuatro documentos mencionados, también coinciden en sus puntos de vista al criticar la reforma, ya que en todos ellos se indican los aspectos inconvenientes desde el punto de vista de la equidad, al favorecer a los contribuyentes de mayores recursos que son propietarios de casas de habitación de mayor valor.

De igual manera que para el concepto de renta en general señalamos las ventajas de una definición amplia, desde el punto de vista de la equidad, efectos económicos y productividad fiscal, ahora trataremos de indagar desde esos mismos puntos de vista las consecuencias que se derivan de excluir del concepto de renta los ingresos imputados de la casa habitada por su propietario. En cada caso haremos un intento de relacionar las conclusiones a la situación particular de El Salvador, para fijar en mejor forma, los alcances de la reforma de 1961.

1. *Desde el Punto de Vista de la Equidad*

Desde el punto de vista de la justicia impositiva, la exclusión de estas rentas establece una clara discriminación contra el arrendatario, si se le compara con el propietario que habita su casa. Para ilustrar el problema supongamos el caso de dos contribuyentes con iguales exenciones por cargas de familia, que se encuentran en la siguiente situación: *A* tiene ingresos anuales provenientes de salarios de ₡ 12,000 y habita su propia casa que tiene un valor de ₡ 50,000 y que en caso de alquilarse produciría una renta anual de ₡ 3,000; *B* percibe un sueldo anual de ₡ 12,000 y ₡ 3,000 en concepto de dividendos de una inversión de ₡ 50,000, pero paga ₡ 3,000 anuales de alquiler por la casa que habita. Desde el punto de vista de la situación económica real

---

50 "Estudio de las Reformas introducidas a la Ley de Impuesto sobre la Renta por medio del Decreto 300", presentado por la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), Cámara de Comercio e Industria de El Salvador y Unión de Industrias Textiles (mimeografiado, noviembre 1961) p 26 En las observaciones preparadas por la ASI de fecha 20 de noviembre de 1963 sobre el proyecto de ese año no se dice nada sobre este asunto En el memorial presentado a la Asamblea Legislativa en agosto de 1964 la ASI apoya la exclusión mantenida por la Ley de 1963. Véase "Peticiones Concretas de Reforma a la Ley de Impuestos sobre la Renta, solicitadas por la ASI a la Honorable Asamblea Legislativa" (mimeografiado, s.f.) Nada se dice sobre el problema en las observaciones de cuatro instituciones bancarias, (El Diario de Hoy, del 14 de diciembre de 1963), de la Asociación Salvadoreña de Administración Pública (ASAP), ni en toda la abundante cantidad de editoriales y artículos publicados en la prensa nacional durante el mes de diciembre de 1963 La única excepción parece haber sido un memorandum de 18 de diciembre de 1963 sobre el proyecto, preparado por M Dalponte, U Flores, A Torres y J Sol Castellanos que se refiere al problema en forma breve, adversando la exclusión

que refleja sus beneficios durante el año, (su capacidad económica) *A* y *B* tienen una renta de ₡ 15,000 cada uno. Si excluimos la renta potencial para efectos del impuesto, la situación resultante es que *A* tiene ₡ 12,000 de renta y *B* ₡ 15,000, lo que resulta en una clara discriminación en contra del que decide alquilar casa e invertir su capital en otros activos. Desde el punto de vista de la justicia tributaria —tratamiento igual de los que estén en situación económica igual— no existe ninguna justificación para que *B* pague un impuesto mayor que *A* en el caso del ejemplo propuesto.

Por otra parte, la magnitud de los efectos de la no inclusión de la renta potencial está determinada por la estructura de las tasas, generalmente progresivas en un sistema de impuesto sobre la renta. Como veremos a continuación, el grado de progresividad de las tasas determina los alcances e importancia de la exclusión de la renta potencial. Esto es así porque el valor de la exclusión (subsidio en términos de impuestos no pagados) varía según la tasa marginal del impuesto aplicable al contribuyente, tasa que está determinada por su nivel de ingresos. Por ejemplo, aplicando las tarifas para las rentas mixtas del Decreto 300, el valor de la exclusión para distintos contribuyentes con iguales ingresos imputados de ₡ 10.000.00 anuales varía según el monto de sus otros ingresos así: si uno de ellos tiene otros ingresos imponibles de ₡ 100.000.00 el valor de la exclusión es de ₡ 3.850.00 porque la tasa marginal aplicable es de 38,50%; en cambio, para otros contribuyentes, con un total de otros ingresos de ₡ 70 000.00 ese beneficio era ₡ 2.950.00 porque la tasa aplicable a los ₡ 10.000.00 imputados es 29.50%; cuando los otros ingresos fueran únicamente de ₡ 20.000.00, a cuyo nivel la tasa marginal aplicable hubiera sido 15% por los primeros ₡ 5.000.00 (de ₡ 20.000.00 a ₡ 25.000 00) y 16% por los 5.000.00 comprendidos entre ₡ 25.000.00 y ₡ 30.000.00, el valor de la exclusión se reducía a ₡ 1.550.00 [51].

Llevando este razonamiento más adelante, resulta que la exclusión no tiene ningún valor para los contribuyentes de bajos ingresos que no tienen capacidad contributiva, aun cuando se incluyan los ingresos imputados en la base gravable Así por ejemplo, para un contribuyente con

---

51 En nuestro ejemplo empleamos las tasas que establece el Decreto 300 para estimar el valor de la exclusión cuando ésta se introdujo A los mismos niveles, de otros ingresos imponibles o sea de 100 000, 70.000 y 20.000 el valor de las exclusiones según la Ley de 1963, es respectivamente ₡ 3 600 00, ₡3.000.00 y ₡ 1 520 00, cantidades prácticamente iguales a las que resultan de aplicar las tasas del Decreto 300 Hemos supuesto por razones de simplificación que el ingreso imputado neto es igual en todos los casos; si comparamos niveles iguales de renta bruta imputada, la situación puede agravarse cuando el contribuyente de mayores ingresos puede deducir una cuantía mayor en concepto de intereses por deudas adquiridas al comprar la casa, en cuyo caso su renta neta imputada, será menor que la del otro contribuyente Sin embargo, en este momento no nos interesa este caso, al cual nos referiremos después

renta imputada de ₡ 2.400 anuales y ₡ 4.000 de renta imponible de renta imputada de ₡ 2.400 anuales y 4.000 de renta imponible de otros ingresos le es indiferente que se incluyan o no los ingresos potenciales, pues en ningún caso paga impuestos. Cuando la renta imponible total (renta imputada y otros ingresos) fuera de ₡ 7.000, el valor de la exclusión sería únicamente de ₡ 19.50. El Cuadro 2 siguiente ilustra el valor de la exclusión a diferentes niveles de ingresos provenientes de otras fuentes.

Además, el valor de la exclusión depende igualmente del monto de la renta potencial. Ignorando por un momento el aspecto anterior, relativo al nivel de otros ingresos del contribuyente, presentamos en el Cuadro 3 el valor de la exclusión a distintos niveles de renta potencial, e iguales niveles de otros ingresos, según las tasas del impuesto de la ley de 1963.

De todo lo anterior se concluye que el valor de la exclusión (en términos de impuestos no pagados) es mayor, cuanto más alto sea el valor de la casa (y consecuentemente su renta potencial) y cuanto más elevado sea el nivel de ingresos del contribuyente.

Como por lo general existe una correlación positiva entre el nivel de ingresos y el valor de las residencias, la exclusión tiene efectos "doblemente regresivos", en términos de impuestos no pagados, que se acentúa cuanto mayor es la progresividad de las tasas de impuesto, y más desigual sea la distribución del ingreso y la riqueza

CUADRO 2

VALOR DE LA EXCLUSION DE LA RENTA IMPUTADA (₡10 000) A DISTINTOS NIVELES DE INGRESOS [1], *SEGUN LA LEY DE 1963*

(En colones)

Monto de la Renta Imponible de Otras Fuentes	*Impuesto:*		*Valor de la Exclusión (Impuestos no Pagados)*
	Incluyendo la Renta Imputada	*Excluyendo la Renta Imputada*	
20 000	2 586	1 066	1 520
30 000	4 366	2 586	1 780
50 000	8 886	6 466	2 420
70 000	14 546	11 546	3 000
100 000	24 896	21 296	3 600
150 000	46 296	41 496	4 800
200 000	70 796	65 496	5 300
300 000	127 996	121 996	6 000
500 000	241 996	247 996	6 000

1 Para simplificar los cálculos, se supone que todos los contribuyentes tienen un mismo ingreso imputado neto (ingreso imputado bruto menos intereses, depreciación, etc.) de ₡ 10 000 y además, que sus cargas de familia y otras deducciones personales son iguales, de manera que las cifras que aparecen en la primera columna corresponden a la renta imponible (renta neta menos deducciones personales) Al hacer el cálculo se ha deducido ₡ 180 del monto de impuesto respectivo, que es el crédito autorizado en el sistema adoptado en sustitución de la deducción básica del régimen anterior a esa Ley (Art 38 Ley de 1963)

CUADRO 3

VALOR DE LA EXCLUSION (IMPUESTOS NO PAGADOS) SEGUN EL MONTO DE LA RENTA IMPUTADA A IGUALES NIVELES DE INGRESOS SELECCIONADOS

(Ley de Impuesto sobre la Renta de 1963)

Renta Potencial Neta Anual	*Renta Imponible Anual de Otras Fuentes*				
	₡ 5 000 00	₡12 000 00	₡25 000 00	₡100 000 00	₡300 000 00
₡ 1 200	34 20	90 60	182 00	432 00	720 00
1 800	51 30	140 40	278 00	648 00	1 080 00
2 400	68 80	193 80	374 00	864.00	1 440.00
3 600	109 30	309 60	566.00	1 296 00	2 160.00
4 800	162 10	438 00	758 00	1 728 00	2 880.00
5 400	193 90	504 40	858.00	1 934 00	3 240 00
6 000	227 50	571.00	960 00	2 160 00	3 600 00
7 200	307 30	715 00	1 158.00	2 592 00	4 320.00
9 600	504 70	1 035 00	1 572 00	3 456 00	5 760.00
12 000	752 50	1 391 00	2 000 00	4 380.00	7 200.00
14 400	1 031 50	1 755 00	2 456 00	5 316 00	8 640 00
18 000	1 533 50	2 331 00	3 160 00	6 720 00	10 800.00
24 000	2 463 50	3 351 00	4 440 00	9 235.00	14 400.00

Nota: En todos los casos se supone que los contribuyentes tienen, respectivamente, la misma renta imponible o sea renta neta de otras fuentes menos deducciones personales Del impuesto se ha restado la suma establecida como crédito deducible del impuesto (₡ 180), que sustituye a la deducción básica. Es obvio que el ejemplo es probablemente irreal en ciertos casos como el del contribuyente con ₡ 5 000 de otros ingresos, habitando casa propia con una renta potencial de ₡ 24 000 o el contribuyente con otros ingresos de ₡ 300 000 viviendo en una casa que produciría una renta anual de ₡ 1 200 Sin embargo, al menos el primer caso podría darse para un contribuyente cuya fuente principal de ingresos sea el café En todo caso, la idea de significar el valor de la exclusión justifica los ejemplos

Resumiendo, puede afirmarse que la exclusión de los ingresos imputados del régimen del impuesto sobre la renta, tiene los siguientes efectos desde el punto de vista de la justicia o equidad del impuesto: 1) discrimina contra los arrendatarios y en favor del propietario que habita su propia casa; 2) la exclusión favorece en mayor medida a los contribuyentes de niveles más altos de rentas y puede no tener ningún valor para los contribuyentes que se encuentran en los grupos de más bajos ingresos; 3) como con toda probabilidad los contribuyentes de rentas más elevadas son propietarios de casas de habitación de mayor valor, esta circunstancia agrava los efectos señalados en el número anterior; 4) en general contribuye a disminuir la progresividad del impuesto.

2. *Efectos Económicos*

Al estudiar los efectos de la exclusión de la renta imputada desde el punto de vista económico —neutralidad del impuesto—, la situación desde un punto de vista general, es bastante clara, tal como concluímos antes en relación al concepto de renta. Si una categoría de ingresos (la renta potencial) no se grava por el impuesto, las inversiones que generan esas rentas están en situación más favorable que otras inversiones cuyos rendimientos están comprendidos dentro de la base imponible.

Esta discriminación puede percibirse en el siguiente ejemplo: dos contribuyentes con ingresos netos de ₡ 20 000 anuales derivados del trabajo, tienen además rentas de otras fuentes así: *A* percibe ₡ 3.000 en el año en concepto de dividendos por una inversión de ₡ 50.000 y habita una casa alquilada; *B* tiene una renta imputada neta anual, de ₡ 3.000, de su propia casa que habita, cuyo valor es de ₡ 50.000. Los rendimientos obtenidos según el ejemplo anterior, de una inversión igual en cada caso, (₡ 50.000) son de 6%, antes del pago del impuesto Si el régimen tributario de la renta excluye la renta imputada, la situación es la siguiente según el régimen de la Ley de 1963 [52]

---

52 Se ha supuesto que ambos contribuyentes tienen deducciones personales de igual cuantía y por ello no se ha hecho deducción alguna, tomando los ingresos gravables (columna 2) como renta imponible Si se hicieran los cálculos conforme a las tasas del Decreto 300 pudieran resultar diferencias mayores, si al contribuyente *B* se aplicara la tarifa correspondiente a las rentas derivadas del trabajo y al contribuyente *A* la tarifa de las rentas mixtas, lo cual ocurriría si por ejemplo, las rentas gravables de este último provenientes del trabajo ascendieran a ₡ 6 000 anuales y sus ingresos por dividendos fueran de ₡ 2 000

	Total de Ingresos	*Ingresos Gravables*	*Impuesto*
	(1)	(2)	(3)
Contribuyente A	₡ 23 000	₡ 23 000	₡ 1 496
Contribuyente B	₡ 23 000	₡ 20 000	₡ 1 066

Del Cuadro anterior se puede inferir que el rendimiento igual del 6% para ambos contribuyentes antes del pago del impuesto por su inversión de ₡ 50.000, se convierte en 5.1% para el contribuyente A, pero se mantiene en 6% para el contribuyente B [53].

El ejemplo anterior muestra que se introduce una clara distorsión de la situación del mercado, ya que en virtud del impuesto se establece una diferencia artificial en los rendimientos netos efectivos entre la inversión en viviendas para habitarlas por su propio dueño y otras formas de inversión

Antes de entrar al estudio de la efectividad de ese trato preferencial para estimular la adquisición de casa propia y de examinar si es la forma más eficiente de incrementar esas inversiones, debemos señalar que el sistema vigente en los Estados Unidos en relación con la renta imputada es mucho más criticable que nuestro régimen actual, porque además de no incluir la renta imputada en los ingresos gravables, (igual que nosotros) los efectos inconvenientes se agravan, al permitirse deducir los intereses e impuestos sobre la propiedad [54].

Siguiendo nuestra exposición, podemos afirmar que la conclusión necesaria es que el diferencial en los rendimientos que introduce el

---

53 Esto es así porque el contribuyente *A* paga ₡ 430 más en concepto de impuestos que *B* Es decir que para *A* los ₡ 3 000 obtenidos como rendimientos de su inversión se reducen a ₡ 2 570 (que es el 5.1 por ciento de ₡ 50 000). En el sistema seguido en los Estados Unidos donde no solo se excluye la renta imputada, sino que se permite además la deducción de intereses e impuestos, la diferencia en los rendimientos es mayor pues el rendimiento de *B* no se mantiene en un 6 por ciento sino que en general es superior a ese porcentaje

Debe notarse por otra parte, que cuanto más altos sean los ingresos de otras fuentes, mayor será la cuantía de los impuestos dispensados y en consecuencia mas alta la disminución de los rendimientos netos de otras formas de inversión gravadas, o en otras palabras cuanto mas alto sea el nivel de renta de otras fuentes, mayor será el estímulo para invertir en construcción de viviendas comparativamente con otras inversiones

54 Es oportuno hacer una pequeña digresión para señalar esta circunstancia porque a menudo se critican las reformas adoptadas en el país diciendo que se han copiado del sistema de Estados Unidos y que por lo mismo no se adaptan a una economía en desarrollo como la de El Salvador La verdad es que para oponerse a las reformas se aducen los pretextos mas curiosos No sería extraño que los mismos que han presentado el "argumento" anterior digan después que el país que tiene el sistema de tributación de rentas más desarrollado, no ha llegado todavía a gravar la renta imputada En realidad, ese impuesto ha logrado mayor desarrollo institucional en aquel país por su más amplia aplicación, que ha promovido el interés de su estudio más que en otras partes; ello sin embargo no ha impedido que el régimen de la renta imputada, de las ganancias de capital, el de los gastos deducibles relacionados con ciertas actividades como minería y petróleo, y otros aspectos de la estructura del impuesto, sean poco satisfactorios y en algunos casos totalmente inadecuados como se ha señalado en muchos textos y artículos de la materia La consecuencia de lo anterior es obvia, nosotros debemos adaptar (no adoptar) las instituciones tributarias de otros países a nuestras características o mejor aún formular la estructura del sistema adecuado para el país aunque sea distinto de cualquier otro

impuesto al excluir la renta imputada, produce como resultado que la inversión en el financiamiento de casa propia sea más atractiva que otras inversiones alternativas. Sin embargo el estudio del problema en un país determinado, debe tomar en consideración las características de su economía y en particular del problema de la vivienda [55]

En este orden de ideas, en El Salvador debemos referirnos al problema de las facilidades crediticias y a otros aspectos relevantes que caracterizan su economía.

En general, la necesidad de una política de estímulo a la adquisición de casa propia si se examina en el contexto del problema general de la vivienda en nuestro país, es evidente. Nuestro alto crecimiento vegetativo y el desplazamiento hacia las zonas urbanas de grandes núcleos de población, han creado en El Salvador —igual que en otros países— un problema habitacional de vastas magnitudes, sobre el cual no creemos necesario insistir.

En otra ocasión señalamos que "La solución del problema de la vivienda no solamente se justifica por motivos de carácter sociológico —es innegable su contribución a la consolidación de la familia— sino que además tiene particular importancia en un plano estrictamente económico. La industria de la construcción es en la gran mayoría de los países, y el nuestro no es excepción, una industria básica cuyo ritmo de actividad tiene una influencia directa en la ocupación y el nivel general de la actividad económica" [56].

El párrafo anterior señala apenas dos aspectos de este complejo problema [57]. Concretándonos al problema del fomento de adquisición

---

55 Por ejemplo en el caso de los Estados Unidos, Goode concluye que ha sido un incentivo para estimular la adquisición de vivienda propia. Sin embargo atribuye en el artículo citado, un efecto más importante a la admisión de las deducciones de intereses e impuestos que a la propia exclusión Concluye Goode que en todo caso, no es ésa la forma más eficiente de estimular la adquisición de vivienda propia

56 "Anteproyecto y memorandum explicativo de la Ley del Fondo Asegurador de Hipotecas" (mimeografiado enero de 1960) página 3, preparado por Jorge Sol Castellanos en colaboración con el autor, por encargo de la Comisión de Estudios nombrada por Acuerdo del Poder Ejecutivo Nº 95, de 6 de mayo de 1959

57 *Un estudio general* de todos los aspectos deberá tomar en consideración que si es indiscutible la necesidad de resolver el problema de la vivienda, debería precisarse claramente los distintos objetivos que se propone alcanzar con determinadas medidas, por ejemplo, facilitar la adquisición de casa propia o la construcción de viviendas en general En el primer caso debe determinarse si todo tipo de casa o si como parece aceptarse actualmente, el Estado es responsable únicamente del problema de los grupos de bajos ingresos Si se desea fomentar la construcción de viviendas (propia o de alquiler) debe decidirse si el objetivo es contribuir a resolver el problema de vivienda, o si al mismo tiempo o especialmente, se trata de estimular la industria de la construcción, como medio de recuperación económica o de mantenimiento de ciertos niveles de ocupación y crecimiento de la economía La exclusión de la renta imputada tiene efectos en relación con la adquisición de vivienda propia y en menor grado como estímulo de la actividad económica Para fomentar la construcción de viviendas de alquiler podrían adoptarse medidas como las contenidas en el artículo 23 Nº 5 de la ley de 1951 (Artículo 21 Nº 5 de la ley de 1963) Cuando el propósito sea estimular la economía incrementando la industria de construcción, las exoneraciones de impuestos son más efectivas, si otorgados en medida suficiente, se conceden dentro de un plazo corto (2 o 3 años) en que deban iniciarse las construcciones

Decidir si debe fomentarse la construcción de vivienda propia o de alquiler no es fácil; no puede igno

de casa propia, es necesario establecer claramente que nosotros consideramos responsabilidad estatal únicamente la promoción de la vivienda de "interés social", es decir aquellos tipos de vivienda cuyos servicios consumen los sectores de menos recursos.

Señalado lo anterior examinaremos el efecto de incentivos de la no inclusión de la renta imputada. Existe la creencia bastante generalizada que los incentivos fiscales bajo la forma de exoneración de impuestos constituyen un medio efectivo de lograr determinados objetivos de fomento económico. Sin embargo la verdad es que, excepto en algunas situaciones muy especiales, no hay resultados concluyentes que justifiquen esa creencia

Respecto al valor de incentivos de la exclusión de la renta potencial para la adquisición de casa propia, no pasan de ser afirmaciones ingenuas, expresiones relativas a esa medida, como la siguiente: "Esto indiscutiblemente es una gran ventaja para todos los salvadoreños que deseamos tener nuestra casa propia" [58].

Para examinar la "ventaja indiscutible" a que se refiere la frase transcrita, debemos indagar sobre la verdadera naturaleza del problema en El Salvador, que a nuestro juicio, se relaciona con el financiamiento. Es nuestra impresión que, mientras no se resuelva en forma adecuada este problema, las exenciones de impuestos serán simplemente donativos injustificados del Estado a los contribuyentes que construyen su propia casa.

El problema reducido a sus términos más simples consiste en determinar si el monto de los impuestos que se causarían al incluir la renta potencial en la base gravable, influye la decisión de construir casa para habitarla o dicho en otra forma, si la exención tributaria que resulta de excluir la renta imputada influye la decisión de construir casa propia.

En países donde las posibilidades de obtener préstamos a largo plazo en condiciones favorables son amplias el incentivo fiscal podría ser un factor determinante. Parecería que en nuestro país el obstáculo principal ha sido la dificultad de obtener los recursos financieros en

---

rarse que según el Censo de la Vivienda Urbana de 1961 el 60 por ciento del total de viviendas, o sea 113.095 están habitadas por arrendatarios, y que la política de subsidios (impuestos no pagados) debería probablemente favorecer también la construcción de viviendas de alquiler. Una política de esta naturaleza estaría obviamente en oposición a las rebajas de alquileres establecidos en 1961, qu si bien pueden justificarse como medidas transitorias (no en el caso de 1961), a la larga no contribuyen a resolver el problema de vivienda sino que lo agravan al desestimular las inversiones; este mismo efecto resulta a la larga de la congelación de los alquileres

58 Declaraciones del Mayor Mariano Castro Morán en "El Diario de Hoy" de 28 de septiembre de 1961, refiriéndose a la exclusión de la renta imputada al explicar los alcances del Decreto 300

las condiciones indicadas. Ahora bien, si suponemos que es posible obtener créditos fácilmente y en condiciones razonables, es dudoso que un impuesto como el nuestro, de cuantía bastante moderada, afecte la decisión [59].

Fundamentamos nuestra creencia de que hasta hace poco las facilidades crediticias han sido muy limitadas en El Salvador con el examen de los datos estadísticos relativos a financiamiento de construcción residencial en los últimos años.

No es la oportunidad para indagar las causas de esa situación; para nuestros propósitos creemos correcto presumir las escasas disponibilidades crediticias para la construcción en El Salvador, aún más, la situación prevalecía hasta hace poco tiempo, y aún al parecer en forma más aguda, cuando se considera el saldo total al 31 de diciembre de 1963, de los créditos concedidos por los bancos comerciales para construcción residencial [60].

La manifestación siguiente es también elocuente:

> "La construcción realizada por el sector privado también se redujo en 1962, llegando a 18.15 millones de colones cifra que representa una reducción de 15.8% con respecto al año anterior. En parte, tal descenso se debe a la reducción del crédito concedido por el Banco Hipotecario para el financiamiento de la construcción. En resumen el valor total de la construcción en 1962, sumó 23 65 millones de colones, o sea un descenso de 19.5% con respecto a 1961" [61].

En esas condiciones el problema no es a nuestro juicio de incentivos sino de financiamiento, y mientras no se resuelva, la exclusión de la renta potencial tendrá efectos mínimos como estímulo a la construcción, pero causará los resultados inconvenientes desde el punto de vista de la equidad que señalamos antes y producirá disminución de los ingresos fiscales.

---

59 Principalmente si tomamos en consideración que la renta imputada se reduce substancialmente al deducir la depreciación, intereses, impuestos, etc , disminuyendo en consecuencia el monto del subsidio (impuesto que se pagaría)

60 Revista mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, abril de 1964 p 170

61 Memoria correspondiente al ejercicio anual 1962 (Banco Central de Reserva de El Salvador, San Salvador, mayo de 1963) p. 3. Téngase presente que en el período a que se refiere el párrafo transcrito ya estaba vigente la "ventaja indiscutible" que introdujo el legislador septembrino Una reforma efectiva que puede contribuir en gran medida a la solución del problema de financiamiento de la vivienda es la reciente creación de un Instituto Público para ese propósito, que puede cumplir sus objetivos por medio de actividades de seguro de hipotecas, refinanciamiento, etc Esta opinión nuestra está condicionada a que opere en forma eficiente y cuente con los recursos financieros adecuados

Al calificar el valor de la exclusión como incentivo, debemos recordar que está determinado por los niveles de otros ingresos, de lo cual concluímos antes, que no tiene ningún valor para los contribuyentes de bajos niveles de ingresos. De manera que su efectividad se limita en principio a los perceptores de ingresos más elevados.

En el supuesto de que la exclusión fuera un incentivo determinante, habría que examinar las bondades de esa política como medida de estímulo en contraste con otras medidas alternativas, relacionando esas ventajas con los efectos que resultan de la disminución de ingresos públicos por los impuestos dispensados.

En primer lugar debe destacarse que las facilidades crediticias, —supuesto necesario para que pudiera operar el incentivo— además de ser muy limitadas en El Salvador, se otorgan por razones obvias a los solicitantes que pueden ofrecer mejores garantías, ya que son un riesgo menor en los créditos a largo plazo necesarios para el financiamiento de la vivienda. En consecuencia, es muy difícil que la exclusión contribuya a la adquisición de aquellos tipos de viviendas que el Estado debe propiciar, pues los consumidores de esta clase de vivienda tienen acceso difícil a las fuentes de financiamiento.

Excepto contadas excepciones de financiamiento por el Banco Hipotecario y de construcciones del IVU, de haber estado vigente la exclusión antes de 1961, hubiera favorecido a un sector minoritario, que es lo que con toda probabilidad sucede desde ese año. Si esta es la situación, la duda que se plantea es que si la exclusión es efectiva únicamente para el sector económicamente mas fuerte, probablemente sería más conveniente suprimirla para propiciar el flujo de inversiones por ese sector hacia otras actividades productivas, que en tal caso quedarían en situación de igualdad con las inversiones en vivienda al eliminarse la discriminación.

Porque la verdad es —y debe decirse—, que las inversiones en algunas colonias residenciales de San Salvador, no deberían disfrutar de estímulo alguno por el Estado, pues cualquier estímulo es de muy difícil justificación y si el Estado no considera necesario desalentar esas inversiones, no existen por otra parte, razones para fomentarlas. El desarrollo de las actividades industriales justifica que bajo ciertas condiciones disfruten del favor estatal, mediante el otorgamiento de exoneraciones de impuestos; una de las alternativas a esas inversiones es la construcción de residencias de lujo, que disminuye los recursos escasos de una sociedad en desarrollo, para iniciar aquellas actividades

conducentes a modificar la estructura de la economía y acelerar su tasa de crecimiento.

De ser valederos nuestros argumentos, de que en el caso de El Salvador la exclusión de la renta potencial no es efectiva para estimular la construcción de vivienda propia por los grupos de menos recursos, y únicamente podría servir de incentivo para invertir en casas de habitación únicamente por un limitado sector, y que por otra parte, esta clase de inversión no tiene prioridad en el contexto de los objetivos del desarrollo económico y social, la decisión sobre las ventajas para la economía que derivan de esos resultados y de los efectos de una disminución de los gastos públicos no parece difícil. La decisión sobre lo que conviene a los intereses del país es evidente a nuestro juicio, si pensamos en el beneficio de la generalidad.

No se trata aquí de calificar la estructura en muchos aspectos probablemente inadecuada del gasto público en El Salvador, que es la excusa usual de quienes desean "justificar" su actitud negativa frente al cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

La apatía general de la que son responsables las clases dirigentes, explica que los recursos públicos no se hayan canalizado en el pasado a un destino más apropiado en el contexto del desarrollo económico del país y de las urgentes necesidades de servicios sociales de la generalidad. En todo caso, nosotros hemos situado el problema en una perspectiva cuya solución no es difícil, y por eso no creemos necesario ahondar más sobre el aspecto de la estructura del gasto público. Si por lo menos un tercio de los gastos públicos que podrían financiarse con el aumento en las recaudaciones derivadas de eliminar la exclusión de la renta imputada, se destina a gastos sociales y de infraestructura, creemos poder justificar desde este ángulo su inclusión como renta gravable, ante la alternativa que parece evidente de que el subsidio no beneficia a muchos salvadoreños.

En suma, la exclusión de la renta potencial introduce un elemento negativo que teóricamente debería producir un desplazamiento del consumo de otros bienes y de los servicios de casas de alquiler hacia el consumo de servicios de vivienda por sus propietarios; en El Salvador este efecto no es realmente importante, y además, existen otros obstáculos que vuelven nugatorio el efecto de incentivo de la exclusión, para aquellos a quienes el Estado debería favorecer facilitándoles la adquisición de vivienda propia.

Aun más, suponiendo que pudieran otorgarse facilidades crediticias para la adquisición de vivienda de interés social, la exclusión de la renta potencial tendría —a nuestro juicio— un efecto secundario en la decisión de adquirir casa propia; y ésto es así porque el monto del subsidio sería muy reducido desde luego que está determinado por el nivel de ingresos de los propietarios que se supone son personas de modestos recursos.

3 *Efectos relativos a las recaudaciones fiscales*

Este aspecto del problema que a primera vista parece bastante sencillo, nos obligará sin embargo, a un examen con cierto detalle en atención a que parece haber sido una de las consideraciones para excluir la renta imputada en la ley de 1963.

En términos generales, resulta obvio que cualquier medida tendiente a ensanchar la base del impuesto deberá resultar en mayores recaudaciones fiscales Esto es así, no solamente cuando la base del impuesto se amplía aumentando el número de los contribuyentes sujetos al gravamen, sino también cuando se incluyen en la base imponible, categorías de ingresos no comprendidas antes. Ejemplo del primer caso sería la reducción en los mínimos exentos del impuesto que aumenta el número de contribuyentes de menores ingresos; un caso de la segunda forma pudiera ser la inclusión de las ganancias derivadas del café en el impuesto sobre la renta o de otras categorías de ingresos actualmente excluidas. La inclusión de la renta imputada estaría comprendida en este último caso y en consecuencia el resultado previsible es un aumento en los ingresos públicos.

A continuación se intenta examinar los efectos desde el punto de vista de la productividad fiscal, de la inclusión de la renta imputada en los ingresos gravables de El Salvador.

La carencia de estadísticas detalladas imposibilita el cálculo en la forma que fuera deseable Sin embargo, el objetivo de esta sección no es cuantificar los efectos de la medida, sino determinar únicamente, si la inclusión de la renta imputada resultaría en aumento o disminución de los ingresos derivados del impuesto.

La porción de la renta bruta imputada que se incluiría en la base imponible al gravarse la renta potencial, es la renta neta que resulta de sustraer de la renta bruta potencial los gastos deducibles, es decir las cantidades pagadas en concepto de intereses, depreciación, impues-

tos deducibles (municipales) y otros gastos necesarios para la producción y conservación de su fuente

A continuación presentamos un ejemplo que puede servirnos de base de nuestras conclusiones generales, pues descansa en hipótesis extremas en favor de la idea de que pudiera resultar pérdida de ingresos.

Supongamos un contribuyente propietario de la casa que habita, adquirida a un precio de ₡ 50.000, que produciría ₡ 300.00 mensuales de alquiler (aproximadamente el 7% de la inversión). Para efectos del impuesto la situación conforme a la ley de 1963 se resume así:

Renta bruta imputada		3.600.00
Menos deducciones por:		
Depreciación [1]	750.00	
Intereses [2]	2.800.00	
Impuestos Municipales	100.00	
		3.650.00
Renta Imponible		—50.00

NOTAS: Todas las cantidades expresadas en colones

1 La depreciación se ha calculado aplicando el 2 por ciento (Art 20 Nº 10, literal 0,1 de la Ley) sobre ₡ 37 500 o sea tres cuartas partes del valor de la casa;

2 Los valores se han calculado aplicando una tasa del 8 por ciento sobre 35 000 que es aproximadamente dos tercios del valor del inmueble

Del ejemplo anterior se desprende que para que hubiera pérdida de ingresos fiscales en el agregado de la economía, como resultado de la inclusión de la renta imputada, sería necesario que todos los propietarios que habitan su propia casa se encuentren en situación idéntica al ejemplo presentado, lo cual es prácticamente imposible [62]. Efectivamente, habrá algunos casos en que los rendimientos de la inversión en casas de habitación sea superior al 7% de nuestro ejemplo, en cuyo caso la renta sería mayor y habría una renta neta positiva. Por otra parte lo que es más realista, las cantidades pagadas en concepto de intereses son proporcionalmente menores que el caso extremo presentado. Esto es así porque hemos supuesto que el monto de la deuda llega a los dos tercios del valor real del inmueble; si se toma en considera-

62 En el caso de las rentas de alquileres, según datos tomados de las declaraciones de contribuyentes en 1964, las deducciones solamente llegan al 25 por ciento de la renta bruta

ción que las instituciones bancarias probablemente otorgan préstamos con márgenes más bajos del valor de la garantía, y además, el avalúo de la propiedad es probablemente efectuado conservadoramente más bien hacia abajo que hacia arriba, resulta fácil concluir que los intereses deducibles no representarán en promedio el 77% de la renta bruta imputada como sucede en el ejemplo propuesto. En toda forma el caso extremo del ejemplo sólo pudiera darse el primer año de otorgado el préstamo, pues en los años sucesivos los intereses tienen que ser menores porque disminuye el saldo adeudado [63].

En cuanto a la depreciación, con toda probabilidad, antes de que se gravaran las ganancias de capital los valores de inmuebles declarados por los contribuyentes para efectos del impuesto al patrimonio, (Vialidad Serie A) que sirven de base para el cálculo de la depreciación deben haber sido substancialmente más bajos que los precios reales. Aun ahora probablemente son menores que los avalúos verdaderos, lo que resulta en un monto deducible por depreciación menor que en el ejemplo propuesto.

Las anteriores consideraciones nos permiten afirmar que la inclusión de la renta imputada no podría resultar en menor productividad fiscal. Para fortalecer esta conclusión se presentarán algunos datos estadísticos no con el ánimo de cuantificar los resultados sino como antes se dijo para determinar el efecto —positivo o negativo— sobre los ingresos públicos [64].

Si al total de la renta bruta de casas de habitación urbanas en 1961, según las cuentas nacionales (72.625.5 miles), se aplica el porcentaje correspondiente a las casas habitadas por sus propietarios (39.9) del total de vivienda urbanas en El Salvador, resulta la renta bruta imputada de casas habitadas por sus propietarios que asciende a ₡ 28.396.6 miles.

Por otra parte, de las declaraciones de impuesto a la renta de las personas naturales presentadas entre el primero de enero y el 30 de junio de 1964, aparecen las cifras globales siguientes relativas a las rentas de alquileres:

---

63 Debe tenerse presente que conforme a nuestro sistema únicamente los intereses invertidos en el negocio productor de renta son deducibles. Es decir, que aunque el inmueble sirva de garantía, si las cantidades obtenidas a mutuo no tienen relación con el financiamiento de la casa (construcción o adquisición) no son deducibles; aunque pudieran serlo como gastos de otra actividad no serían en todo caso disminución de la renta imputada (Véase Art 26 Nº 8 Ley de Impuesto sobre la Renta de 1963)

64 Raúl Góchez, Economista de la Unidad de Finanzas Públicas de la Unión Panamericana preparó la mayor parte de los datos básicos, empleados en los cálculos que se presentan a continuación. Las informaciones estadísticas se han tomado de las fuentes siguientes: Dirección General de Estadística y Censos, 2º Censo Nacional de Habitación Urbana, 1961; Banco Central de Reserva de El Salvador, Cuentas Nacionales de El Salvador, 1958 1961; Informe Estadístico de la Dirección General de Contribuciones Directas de El Salvador

	Miles de Colones	*%*
Renta bruta de alquileres	20.830.5	100
Deducciones	5.206.0	25.0
Renta Neta	15.624.5	—.—

Es decir, que en el caso de las rentas de alquileres, las deducciones autorizadas (intereses, depreciación, impuestos, etc.) ascienden a una cuarta parte de la renta bruta. Si aplicamos este porcentaje a los 28 millones de colones que es la renta bruta imputada de las casas de habitación habitadas por sus propietarios, obtenemos la renta neta gravable a los fines del impuesto que ascendería a 21 millones de colones.

De las mismas declaraciones de los contribuyentes mencionadas antes, presentamos la información siguiente:

Renta bruta	419.250.3
Renta Neta	160.127.2
Impuesto	13.969.3

Es decir, que el total de impuestos causados representa el 3.3% de la renta bruta y el 8.7% de la renta neta. Si aplicamos este último porcentaje a los 21 millones de la renta neta imputada, se obtiene un impuesto de alrededor ₡ 1.8 millones.

Aun cuando en los cálculos anteriores hubiera errores de consideración, todo parece indicar que el resultado de la inclusión de la renta imputada no puede ser una disminución de ingresos; más bien parecería que si la determinación del monto de la renta potencial se hace con un grado razonable de eficiencia, podría resultar un aumento no despreciable de las recaudaciones.

Suponiendo que de los ₡ 28 millones de renta imputada, la mitad corresponde a personas que no tienen capacidad contributiva, se podría obtener, siguiendo el mismo método de cálculo, una recaudación de un poco menos de un millón de colones. Todo lo cual nos confirma nuestra impresión de que es imposible que resulte pérdida de ingresos fiscales.

IV. *SUMARIO DE CONCLUSIONES*

Antes de presentar el resumen de los puntos principales que hemos cubierto en este trabajo, debemos hacer referencia a las posibles soluciones alternativas a la inclusión de la renta imputada.

El examen general que hemos hecho del problema de la renta imputada pudiera llevar el convencimiento de la necesidad de evitar las situaciones carentes de equidad y los efectos económicos inconvenientes que resultan de su exclusión; pero sin embargo, pudiera tratar de evitarse esos resultados por medios distintos de la solución directa, o sea la inclusión de la renta imputada en los ingresos gravables. Por ese motivo debemos examinar comparativamente con la inclusión otras alternativas de atenuar los inconvenientes señalados

Como los efectos discriminatorios de la exclusión desde el punto de vista de la equidad, se perciben con mayor facilidad al contrastar la situación del propietario con la del arrendatario, pudiera buscarse la eliminación del trato diferencial entre ellos por la vía de compensar al arrendatario autorizándolo a que deduzca de sus rentas a los efectos del impuesto, las cantidades pagadas por el alquiler de la casa que habita [65].

En esta situación, si el propietario no incluye la renta imputada (y además no goza de las deducciones por intereses, depreciación, etc.) y el arrendatario puede deducir de sus rentas el valor de los alquileres, el resultado es que la discriminación contra el arrendatario no sólo se elimina sino que se transforma en favorable a quienes habitan vivienda alquilada comparados con el propietario. Esto es así porque, el arrendatario deduce el monto que paga como alquileres, que es la renta bruta de la casa, en cambio el propietario se beneficia en menor medida, ya que solamente no incluye en sus ingresos gravables la renta *neta* imputada. Esto pudiera corregirse autorizando para los arrendatarios la deducción, únicamente de un porcentaje equivalente a la renta neta. En todo caso estas soluciones si bien pueden contribuir a disminuir el trato inequitativo o aun eliminarlo, no evitan los efectos económicos adversos a otros tipos de inversión comparados con las que se hagan para viviendas.

Por estas razones la única solución total del problema que elimina los efectos inconvenientes es la inclusión de la renta imputada, autorizando las deducciones que se relacionan con la producción de esa renta [66].

Nuestro estudio nos ha llevado a concluir que el impuesto sobre

65 Guatemala autoriza la deducción de estas cantidades hasta una cuantía que no exceda del 33o/o de su salario Estados Unidos siguió esta política durante la Guerra Civil en 1864

66 En un sistema como el de Estados Unidos que autoriza deducciones de intereses e impuestos, sin incluir la renta imputada podría mejorarse la situación desde el punto de vista de la equidad (entre propietarios y arrendatarios) eliminando esas deducciones Esta medida por otra parte es congruente con el principio general de que las deducciones deben tener relación con la producción de la renta, que es el principio seguido en nuestra legislación desde 1951

la renta debe estructurarse sobre la base de un concepto amplio de renta en forma que tenga las características de equidad, neutralidad y productividad fiscal que lo habilitan para llegar a ser el impuesto sobre el cual descanse el sistema tributario. Ese concepto amplio es por otra parte —y esa es su función— una de las medidas más adecuadas de la capacidad contributiva.

La renta imputada, igual que otras categorías de ingresos, debe en consecuencia formar parte de la base imponible y su exclusión causa efectos inconvenientes. Desde el punto de vista de la equidad discrimina contra los inquilinos comparados con los propietarios que habitan su propia casa. La no inclusión viene además a significar el otorgamiento de subsidios (en términos de impuestos no pagados) mayores a los contribuyentes de más altos ingresos y en beneficio de aquellos que tienen niveles más elevados de consumo de viviendas propias. En otras palabras, la asignación de esos subsidios se hace en la forma menos justa, ya que favorece en menor medida a los contribuyentes de bajos ingresos o no les produce ningún beneficio.

En cuanto a los efectos económicos, la exclusión de la renta imputada vulnera el principio de neutralidad al introducir elementos artificiales que discriminan en contra de otras inversiones alternativas comparadas con el consumo de vivienda propia.

La asignación de subsidios en la forma indicada conduce, por otra parte, a que se estimule la adquisición de vivienda en la forma menos justificable. Aun aceptado en un plano general que es responsabilidad estatal contribuir a resolver el problema de vivienda, la no exclusión de la renta imputada es una forma ineficiente, ya que asigna premios mayores a las inversiones mayores y solamente lo hace en mínimo grado para aquellos tipos de vivienda de "interés social", que son los únicos que el Estado debe fomentar. En otras palabras los estímulos se conceden donde son menos necesarios, esto es, a los contribuyentes de mayores ingresos.

En lo relativo a los ingresos fiscales parece evidente que la inclusión de la renta imputada determina un aumento considerable en los recursos públicos.

Todas las conclusiones anteriores no solamente creemos son válidas para El Salvador, sino que los efectos indicados se magnifican por las características propias de nuestra economía. Así por ejemplo, la concesión de subsidios en proporción mayor a los contribuyentes de

mayor capacidad económica, es más acentuada en nuestro país donde la concentración de los ingresos y la riqueza se observa en mayor grado; igual cosa puede decirse de la discriminación entre arrendatarios y propietarios.

Resumiendo, la exclusión establecida por el decreto 300 y mantenida por la ley de 1963, introdujo elementos inequitativos, ineficiencia en la concesión de incentivos para la adquisición de vivienda propia, e inoperancia en ese mismo sentido como estímulo para los tipos de vivienda cuya adquisición el Estado debe propiciar. A todo ello se agrega la pérdida de ingresos fiscales que es el costo alternativo de una medida que no es de beneficio general. Por otra parte, estimula la canalización de recursos a una clase de inversiones, disminuyendo en consecuencia los recursos disponibles de una economía que necesita con urgencia fomentar las inversiones, pero además estimular la asignación de recursos con criterios económicos y objetivos sociales de interés general.

El presente trabajo sobre un aspecto de nuestro régimen del impuesto a la renta, nos lleva a pensar que la historia de muchas medidas que se adoptan en nuestro país es verdaderamente curiosa. Tómese por ejemplo el caso de la renta imputada que hemos estudiado: al introducirse por la ley de 1951 la renta imputada no hubo reacción adversa. La indiferencia ante su inclusión no desalentó a los autores del decreto 300 para excluirla; con posterioridad, no fueron suficientes las voces que señalaron en 1962, los inconvenientes de la medida, y en 1963 se deja pasar la oportunidad de remediar la situación.

Washington, D C, Enero de 1965.