



**EDUARDO SANZ GADEA**

*Inspector de la Hacienda del Estado*

**Extracto:**

**E**L artículo ofrece una visión general del Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, e intenta enmarcarlo en los precedentes legislativos que sobre el mismo han existido.

---

## Sumario:

---

- I. Antecedentes: el proyecto de Calvo Sotelo y el dictamen de la Comisión presidida por Flores de Lemus.
- II. La Ley de 20 de diciembre de 1932: un gravamen superpuesto a la imposición de producto.
- III. La Ley de 16 de diciembre de 1940: un intento frustrado de generalizar un gravamen progresivo sobre la renta.
- IV. La Ley de 16 de diciembre de 1954: un intento moderado de corregir los errores del pasado.
- V. La Ley de reforma tributaria de 26 de diciembre de 1957: el abandono generalizado de la estimación directa y de la contabilidad.
- VI. La Ley de reforma del sistema tributario de 1964: un impuesto principal encadenado a la imposición de producto.
- VII. El Decreto-Ley de 30 de noviembre de 1973: el gravamen de las plusvalías a largo plazo.
- VIII. La Ley 50/1977, de 14 de noviembre: el regeneracionismo fiscal.
- IX. La Ley 44/1978, de 8 de septiembre: el fin de la imposición de producto y el triunfo momentáneo de la estimación directa, en el marco de la reforma democrática e institucionalizada.
- X. La Ley 48/1985, de 27 de diciembre, de Reforma Parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: el certificado de defunción del regeneracionismo fiscal.
- XI. La Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: la superación de la crisis del sujeto pasivo.
- XII. La Ley 42/1994, de 30 de diciembre: la sorprendente transparencia fiscal internacional.

XIII. El Real Decreto-Ley 7/1996, de 6 de junio: la tributación a tipo fijo de las plusvalías a largo plazo.

XIV. El Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de abril de 1998.

1. El Informe de la Comisión Lagares.
2. Adecuación del Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a las recomendaciones de la Comisión Lagares.
  - 2.1. El concepto de renta discrecional.
  - 2.2. Las plusvalías.
    - 2.2.1. Las ganancias y pérdidas patrimoniales de elementos no afectos a actividades económicas.
    - 2.2.2. Plusvalías empresariales.
    - 2.2.3. Régimen transitorio.
  - 2.3. Rendimientos del capital mobiliario.
  - 2.4. El sujeto pasivo.
  - 2.5. Las rentas irregulares.
  - 2.6. Transparencia fiscal interna.
  - 2.7. El tipo de gravamen.
  - 2.8. La transparencia fiscal internacional.
  - 2.9. La inversión colectiva.
  - 2.10. La deducción general por ahorro.

XV. Conclusiones.

## ANEXOS

1. Tributación de las plusvalías empresariales y no empresariales en Alemania, Francia y Reino Unido.
2. Tributación de la inversión colectiva en Alemania, Francia y Reino Unido.
3. Tributación de los intereses en la Unión Europea.
4. Tributación de los dividendos en la Unión Europea.
5. Determinación del grupo de control en transparencia fiscal internacional de Alemania, Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Portugal.
6. Tipos marginales y número de tramos.

La reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es en cualquier tiempo y circunstancia, un momento culminante del devenir de la Hacienda Pública. Ello se debe a las siguientes razones:

- El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas afecta de manera abierta y expresa a un gran número de personas físicas que, por ese solo hecho, pasan a la categoría de contribuyentes, es decir, de personas que con su esfuerzo contribuyen a sostener las cargas de la vida social o colectiva, a diferencia de la imposición indirecta que, aun afectando a un mayor número de personas, lo hace sigilosamente.
- En ningún otro tributo como en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas los contribuyentes pueden apreciar si los principios de igualdad y progresividad, en los que, en las sociedades avanzadas, se cifra el ideal o principio superior de justicia tributaria, se realizan o no de manera satisfactoria.
- En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas están depositadas las esperanzas y anhelos redistributivos ampliamente compartidos, aunque desde perspectivas diversas, por la práctica totalidad de los partidos políticos que se sientan en los parlamentos democráticos.
- Finalmente, la realización del principio de solidaridad, materializado en el mantenimiento del Estado del bienestar, se asocia a la existencia de un potente Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Por todas las razones precedentes el Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (BOCG de 4 de mayo de 1998), y el Informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, merecen un lugar destacado en la historia de nuestra Hacienda Pública.

En el presente artículo se intenta dar una información de carácter general de sus aspectos más relevantes y, al tiempo, en la medida de lo posible, incardinar dichos aspectos en el plano de una contemplación histórica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

## I. ANTECEDENTES: EL PROYECTO DE CALVO SOTELO Y EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN PRESIDIDA POR FLORES DE LEMUS

La primera ley, en nuestro país, relativa a la tributación de la renta de las personas físicas es la Ley de 20 de diciembre de 1932. Con anterioridad la Hacienda Pública había venido produciendo un conjunto de proyectos que, con mayor o menor precisión, dibujaban una imposición sobre la renta.

El antecedente más remoto puede situarse en el Decreto de 12 de enero de 1810, que estableció un gravamen sobre la renta con la finalidad de allegar recursos para financiar la guerra de la independencia. Esta temprana tributación sobre la renta fracasó, debiendo esperarse hasta 1874 para encontrar un nuevo resurgimiento de la imposición sobre la renta, aunque de manera muy tosca, materializado en la Ley de 19 de enero de 1874, que estableció el Impuesto de Cédulas Personales. Este tributo estuvo vigente hasta 1943, y fue objeto de varios intentos de reforma: proyectos de los señores COBIAN (1910), BUGALLAL (1919), CAMBÓ (1921) y BERGAMÍN (1922).

Diferente significación ha de otorgarse al proyecto del liberal Suárez Inclán, que puede ser considerado como el primer antecedente de la Ley de 20 de diciembre de 1932.

Sin duda conocía bien Calvo Sotelo los referidos proyectos cuando mediante carta al general Primo de Rivera fechada el 7 de noviembre de 1925 le sugería, entre otras medidas, gravar la renta global con imposición progresiva y el patrimonio con un impuesto complementario del de la renta. Y no se demoró el ministro de Hacienda en su tarea, pues habiendo jurado su cargo ante Alfonso XIII el 3 de diciembre de 1925 La Gaceta publicaba en el mes de enero de 1926 tres Reales Decretos, tal vez no muy sobresalientes desde el punto de vista teórico, pero de gran eficacia y significación práctica: uno, creando el Registro de Arrendamientos de Fincas Rústicas; otro, contra la ocultación de riqueza territorial; y el tercero, estableciendo el libro de ventas. El segundo Real Decreto no llegó a implantarse. Y es entonces cuando Calvo Sotelo conoce la amargura de los reformadores fiscales y la expresa insuperablemente en elocuentes frases: «Durante los cuatro años de gestión ministerial hube de resistir feroces embates... Pues bien, debo declarar honradamente que ninguna de las lógicas reacciones de las clases sociales heridas en sus intereses fue tan aguda, nerviosa y virulenta como la de los propietarios... La incompreensión egoísta de multitud de ciudadanos pudientes, aferrados a nociones quirritarias, cual si viviésemos muchas centurias atrás, puede depararnos días desastrosos...» (1).

El fracaso no desanimó al ministro de Hacienda. En efecto, durante el verano de 1926, comienza, en la ría de Arosa, a redactar un proyecto de impuesto sobre la renta que concluye en noviembre de ese mismo año.

---

(1) CALVO SOTELO, J.: *Mis servicios al Estado*. Pág. 92.

Las líneas maestras del proyecto eran las siguientes:

- La renta se gravaba de dos maneras complementarias. En primer lugar, a través de un conjunto de liquidaciones parciales, una para cada categoría de renta. En segundo lugar, a través de una cuota complementaria calculada sobre la totalidad de la renta.
- Las liquidaciones parciales se hacían a tipo proporcional y la liquidación complementaria a tarifa progresiva. Las liquidaciones parciales sustituían a los impuestos de producto.
- Las categorías o clases de rentas eran las siguientes:
  - Rentas de la propiedad territorial.
  - Rentas mobiliarias.
  - Rentas mixtas: explotaciones mercantiles, fabriles o agrícolas.
  - Rentas del trabajo personal.
- Las liquidaciones parciales, o practicadas sobre cada tipo de renta, debían realizarse al tipo de gravamen que anualmente fijase la Ley de Presupuestos, sin exceder del 10 por 100. Este tipo se aumentaría en ocho décimas para las rentas de la propiedad inmueble, en cinco décimas para las rentas del capital mobiliario, y en dos décimas para las rentas mixtas.
- El mínimo exento de las rentas del trabajo se fijaba en 2.500 pesetas y las rentas inferiores a 10.000 pesetas tributaban en su mitad. Las rentas de trabajo también tributaban en su mitad.
- La renta sería declarada por el sujeto pasivo. No obstante, de manera complementaria, se establecían dos métodos de determinación de la base imponible. El primero, era una especie de determinación objetiva, según el tipo de renta:
  - Las rentas de la propiedad territorial rústica, se evaluaban, quinquenalmente, a través del catastro.
  - Las rentas urbanas se evaluaban a través del interés legal del capital urbano.
  - Las rentas de los capitales mobiliarios se evaluaban por el importe percibido.
  - Los beneficios industriales se evaluaban a través de un porcentaje sobre la cifra de ingresos.

- Los beneficios agrícolas igualmente a través de un porcentaje sobre la cifra de ingresos.
- Los rendimientos del trabajo personal, se evaluaban en el importe de las cantidades percibidas.

El segundo método complementario de determinación de la renta, eran los signos externos de renta gastada (vivienda, coches, caballos, embarcaciones de lujo, criados...).

El proyecto Calvo Sotelo fue sometido al trámite de información pública y, posteriormente, al dictamen de una Comisión presidida por Flores de Lemus. El dictamen, en su conjunto, fue negativo. Y ello no tanto por los defectos intrínsecos del proyecto cuanto porque, para algunos de manera realista y para otros derrotista, entendía que la Administración Tributaria Española no estaba en condiciones de evaluar con un razonable grado de precisión la renta. Había, por consiguiente, que introducir el tributo de manera pausada. Este argumento se repetirá a lo largo de todas las reformas fiscales, en particular de las más audaces, y tendrá una significación diversa. En ocasiones estará impregnado de realismo y prudencia, y en otras de conservadurismo e intento de preservar una situación privilegiada.

Sea como fuere el proyecto no pasó de tal, pero es curioso constatar que muchos de los problemas de entonces son los de ahora y las soluciones, en algunos supuestos, no divergen en exceso.

## II. LA LEY DE 20 DE DICIEMBRE DE 1932: UN GRAVAMEN SUPERPUESTO A LA IMPOSICIÓN DE PRODUCTO

La Ley de 20 de diciembre de 1932 implantó por primera vez en nuestro país, aunque de manera tímida, una imposición sobre la renta. La Contribución General sobre la Renta se superponía a los impuestos de producto, de aquí que la tarifa de gravamen, aunque progresiva, fuera muy moderada, y el límite exento muy elevado.

Como características principales de la Ley de 20 de diciembre de 1932, podemos citar, siguiendo a GOTA LOSADA (2), las siguientes:

- Recae sólo sobre las personas con rentas elevadas, puesto que el mínimo exento era de 100.000 pesetas.
- Coexistía con los impuestos de producto, cuyas cuotas tenían la consideración de gasto deducible. Se trataba, por tanto, de un impuesto sobre la renta de carácter complementario,

---

(2) GOTALOSADA, A.: *Tratado del Impuesto sobre la Renta*. Pág. 119 y ss. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1971.



y, en tal sentido, la Ley de 20 de diciembre de 1932 no es heredera del proyecto de Calvo Sotelo.

- La base imponible se determinaba por tres procedimientos distintos: estimación directa, estimación por rendimientos mínimos y estimación por signos externos de renta gastada.
- Las plusvalías obtenidas a corto plazo -tres años- se integraban en la base imponible, previa corrección monetaria.
- La progresividad era muy moderada, siendo el tipo marginal el 11 por 100 para las rentas que excedieran de 1.000.000 de pesetas.

El establecimiento de la Contribución General sobre la Renta suscitó una cuestión que, hoy día, permanece viva y sensible: el ámbito de aplicación espacial de la ley. El artículo 1.º decía lo siguiente: «A partir del ejercicio económico de 1933, se exigirá en todas las provincias del territorio de la República una contribución general sobre la renta, con sujeción a los preceptos de esta Ley». ¿Había de aplicarse la Contribución General sobre la Renta también en las provincias de Álava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra? La Orden de 2 de diciembre de 1933, recogiendo los dictámenes del Ministerio de Hacienda y del Consejo de Estado estableció: «Que procede declarar que la Contribución General sobre la Renta, creada por Ley de 20 de diciembre de 1932, no está comprendida en el concierto económico vigente con las provincias vascongadas ni en el Reglamento dictado para su ejecución, de 24 de diciembre de 1926, ni en el Decreto de 15 de agosto de 1927 sobre el régimen económico especial con Navarra; y que, por tanto, las provincias de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra están obligadas al pago de aquella Contribución, que se administrará, liquidará y exigirá directamente por el Estado en la misma forma que en las demás provincias de España... Estableciendo esto resta tan sólo examinar la forma en que el Estado ha de hacer efectiva... La complejidad de la Contribución, el carácter total de la renta gravada, sin distinción del terreno o lugar en que se haya obtenido, y la circunstancia de que este tributo va a constituir, sin duda alguna, el antecedente o base para establecer en su día la Contribución General sobre la Renta propiamente dicha, no ya aconsejan, sino que imponen la necesidad de que sea el Estado quien rijan y administre el tributo en todo el territorio nacional, sin concertarlo, por tanto, ni en cuanto a su rendimiento ni en cuanto a su exacción...». Y en cuanto a Navarra se decía que «...su régimen económico especial no puede impedir al Estado implantar en aquella región nuevos tributos y regístralos y administrarlos por sí...». Y César ALBIÑANA apostilla que, «en cuanto a este tributo, se había conseguido la uniformidad fiscal española» (3).

No duró mucho tal unidad fiscal porque la Ley de 8 de noviembre de 1941, respecto de Navarra, y el Decreto de 9 de mayo de 1942, respecto de Álava, volvieron a romper la unidad fiscal,

---

(3) ALBIÑANA, César: «La Contribución General sobre la Renta en los Años 1953-1954». *Revista de Economía Política*. Núm. 51/1969. Pág. 335.

lo que suscita el lamento de César ALBIÑANA, para quien «no es necesario entrar en el estudio de las normas que regulan actualmente la exacción en dichas provincias para afirmar que en méritos a la unidad tributaria española, sea ésta meta próxima o remota, debió mantenerse el régimen anterior en cuanto a un tributo personal y, como tal, aplicable a todos los españoles, sea cual fuere su vecindad, y exigible por el Estado Español».

No es preciso subrayar la actualidad de estas reflexiones, se compartan o no.

Si ha de ser juzgada por su rendimiento recaudatorio la Contribución General sobre la Renta del año 1932 fue un rotundo fracaso. En efecto, el año anterior al primero de la guerra civil de 1936 se habían recaudado por tal concepto 13.000.000 de pesetas. Sin embargo, desde el punto de vista de la implantación de un tributo novedoso y que era contemplado con gran reticencia por los perceptores de rentas elevadas puede afirmarse que la Ley de 20 de diciembre de 1932 fue realista y prudente.

### **III. LA LEY DE 16 DE DICIEMBRE DE 1940: UN INTENTO FRUSTRADO DE GENERALIZAR UN GRAVAMEN PROGRESIVO SOBRE LA RENTA**

La Ley de 16 de diciembre de 1940 trató de dar un fuerte contenido social a la imposición sobre la renta y elevar, consiguientemente, la recaudación, de la que nuestra Hacienda estaba muy necesitada tras la guerra civil, y a tal efecto se adoptaron las siguientes medidas:

- El mínimo exento se redujo a 70.000 pesetas.
- El tipo marginal subirá al 40 por 100 para rentas de más de 1.000.000 de pesetas. Las tarifas se elevarían nuevamente en 1943 y en 1948. Esta elevación fue acompañada de la deducción de la cuota de los impuestos de producto regulados en las Tarifas I y III de Utilidades, en clara contradicción con el carácter complementario del tributo.
- Se estableció un recargo de soltería del 30 por 100 sobre la cuota.

Pero tal vez lo más importante es que se instauran un conjunto de medidas de control técnicamente bien engarzadas. En esa Ley de 16 de diciembre de 1940 se establece el suministro de información a la Hacienda Pública de cuentas bancarias, excluidas las cuentas corrientes o acreedoras, y de operaciones sobre valores mobiliarios. El Real Decreto de 28 de marzo de 1941 es la culminación de estas medidas, bastante fuertes para el tiempo en que fueron adoptadas, fundando el Registro de Rentas y Patrimonios.

La Ley de 16 de diciembre de 1940, conocida como Ley Larraz, representa el propósito más sincero y técnicamente bien diseñado para generalizar y aplicar con rigor la Contribución General

sobre la Renta. Tan fuerte impulso reformador solamente era posible en el marco del tremendo esfuerzo que la reconstrucción del país reclamaba pero, pronto, las clases pudientes se apartaron del camino de la regularidad fiscal a la que les convocaba la Ley de 16 de diciembre de 1940, de manera tal que a finales de la década la Contribución General sobre la Renta se hallaba sumida en una profundísima crisis, debida, esencialmente, a la inobservancia generalizada de la ley, a la que la Administración Tributaria no supo, o tal vez no pudo, dar cumplida respuesta.

César ALBIÑANA daba cuenta de la situación real por la que atravesaba la Contribución General sobre la Renta cuando afirmaba que «... Para determinados grupos de nuestra población, el impuesto comenzaba a resultar pesada carga para sus economías, y las censuras se instrumentaban por sus efectos negativos sobre el ahorro y la capitalización. Se imputaba al tributo su origen marxista... La insolidaridad de las economías individuales mejor dotadas hacía acto de presencia, sin embargo, en torno a los órganos normativos y gestores de dicho impuesto, y, como siempre, a través de los medios de difusión en su poder...» (4).

Tampoco es preciso, en nuestro actual contexto, glosar tales afirmaciones, aunque puede ser útil no olvidarlas para mayor acierto en la exégesis de ciertas normas, básicamente en el Impuesto sobre el Patrimonio y en el de Sucesiones.

Los efectos negativos que la imposición sobre la renta podría infligir al ahorro fue uno de los temas esenciales del debate que precedió a la aprobación de la Ley de 16 de diciembre de 1954, si bien ya con anterioridad habían sido aprobadas medidas de fomento fiscal de las inversiones, básicamente contenidas en la Ley de 19 de septiembre de 1942, por la cual se excluían de la base imponible de la Contribución General sobre la Renta la parte de los beneficios obtenidos por las empresas individuales sujetas a la Tarifa III de Utilidades destinadas a la reserva para capitalización.

La tributación del ahorro es una cuestión clásica en la Hacienda Pública, cuya primera reflexión ampliamente difundida fue establecida por Stuart Mill en su célebre polémica con los funcionarios. Sostenía Stuart Mill que para obtener un trato igual y equitativo había que declarar exenta la parte ahorrada de la renta.

La regla de excluir el ahorro, formulada por Stuart Mill, llevaba aparejada otra, según la cual, el ahorro quedaría sometido al impuesto en el momento en que se consumiese (5). Si a esta reflexión teórica unimos la función del ahorro en el desarrollo económico, tendremos el cuadro completo de los ingredientes del referido debate.

---

(4) ALBIÑANA, César: «La Contribución General sobre la Renta en los años 1953-1954».

(5) EINAUDI, Luigi: «La controversia inglesa sobre la homogeneidad de los réditos gravados con el Impuesto sobre la Renta y la teoría de Stuart Mill acerca de la exención del ahorro». *Principios de la Hacienda Pública*. Pág. 153 y ss.

#### IV. LA LEY DE 16 DE DICIEMBRE DE 1954: UN INTENTO MODERADO DE CORREGIR LOS ERRORES DEL PASADO

La Ley de 16 de diciembre de 1954 representa una solución de compromiso entre las dos tendencias reformistas en presencia. Por una parte, la tendencia representada por todos aquellos que deseaban una imposición principal sobre la renta y de fuerte contenido redistributivo y, por otra, la que propugnaba una imposición complementaria de la imposición de producto, de moderada progresividad, y con fuertes desgravaciones a favor de la renta ahorrada. Y decimos que la Ley de 16 de diciembre de 1954 es de compromiso porque si bien es verdad que la imposición sobre la renta retoma su carácter complementario y moderación en la progresividad, aunque no en los términos de la Ley de 20 de diciembre de 1932, sin embargo no contiene ninguna desgravación a favor de la renta ahorrada, a diferencia de los tres proyectos que la precedieron: mayo de 1953, mayo de 1954 y agosto de 1954.

Creo que es interesante dar cuenta, aunque breve, de las técnicas empleadas para desgravar el ahorro, porque esta cuestión será un auténtico punto de fricción entre dos tendencias de contemplar la imposición que han surgido en la totalidad de los episodios reformadores de la imposición sobre la renta de las personas tanto físicas como jurídicas.

En el proyecto de mayo de 1953 se establecía una desgravación «de la fracción de cuota que produzca el 50 por 100 de aquellos rendimientos constitutivos de renta imponible que durante el ejercicio de su obtención se hubieran invertido en valores mobiliarios». En consecuencia, la renta ahorrada, en su mitad, se desgravaba, a condición de que se invirtiera en valores mobiliarios, lo que equivalía a excluir de la base imponible la mitad de la renta ahorrada.

En el proyecto de mayo de 1954 se establecía un conjunto de desgravaciones, y entre ellas los relativos a rendimientos de negocios comerciales e industriales, las inversiones en mejoras permanentes de explotaciones agrícolas y las inversiones en valores mobiliarios cotizados en Bolsa oficial. Para practicar las desgravaciones se preveían unas «... Escalas desgravatorias, cuyos coeficientes máximos no podrán exceder del 50 por 100, no ser inferior al 15 por 100 de las cuotas parciales respectivas, sin que las inversiones computables, en su caso, puedan ser superiores al 60 por 100 de la renta imponible...». Puede observarse que esta desgravación responde igualmente al criterio de eximir, total o parcialmente, la renta ahorrada.

Finalmente, el proyecto de agosto de 1954 establecía una desgravación de la parte de cuota líquida que produzcan los rendimientos constitutivos de rentas imponibles que, durante el ejercicio de su obtención, se hubieran invertido en valores mobiliarios, calculados según la siguiente escala:

INVERSIONES COMPUTABLES

EXCEDIENDO DE	SIN PASAR DE	COEFICIENTES
.....	150.000 .....	0,50
150.000 .....	250.000 .....	0,40
250.000 .....	350.000 .....	0,30
350.000 .....	.....	0,20

La inversión computable no podría ser superior al 60 por 100 de la base imponible y, además, se preveía el gravamen para el caso de desinversión, teniéndose por tal la constitución de préstamos personales, hipotecarios sobre las inversiones o la apertura de cuentas de crédito con garantía de las mismas o sin ella.

El proyecto de mayo de 1953, probablemente bastante influido por el profesor NAHARRO MORA, fue retirado, y en mayo del año siguiente se formuló un anteproyecto de ley de bases que fue sometido al dictamen de una comisión presidida por el profesor Manuel DE TORRES. El dictamen rezuma pesimismo, hasta tal punto que en el mismo se contienen reflexiones que hoy nos parece inverosímiles. Y así, el dictamen proponía que el contribuyente pudiera elegir entre la determinación de la base imponible a través de signos externos de renta gastada o mediante la declaración, de manera tal que esta última fuese voluntaria, pues «... lo que más choca con la psicología del contribuyente español, lo que produce mayores fricciones, es la exigencia de una declaración... implantar una institución tributaria apoyada pura y simplemente en una declaración jurada, después de tanto perjurio en las declaraciones, es asentar sobre cimientos de arena, cuando no de fango, el nuevo impuesto». El dictamen también recoge la idea de defiscalización del ahorro, afirmando con rotundidad que «... razones de justicia, y... razones que tienen un amplio soporte en las condiciones económicas llevan a la exención total o parcial de las inversiones realizadas, es decir, a la renta no consumida, sino incorporada al proceso productivo» (6).

La Ley de 16 de diciembre de 1954 fue más un intento de corregir los errores del pasado que una obra de reforma innovadora. El objetivo del legislador era la implantación del tributo, su generalización, para lo cual se moderó la tarifa y se asoció la obligación de declarar a los signos externos de renta gastada.

El problema a resolver en esta etapa de la imposición sobre la renta era el de la correcta determinación de la base imponible en un ambiente de defraudación generalizado. Por eso nada tiene

(6) El informe de la Comisión presidida por Manuel de Torres está íntegramente reproducido en el Tratado del Impuesto sobre la Renta. Tomo I. GOTA LOSADA. Pág. 204 y ss.

de extraño que el legislador pusiera el máximo énfasis en este punto, y así hallamos en la Ley de 16 de diciembre de 1954 hasta cuatro métodos de determinación de la base imponible:

- El método de estimación directa, por diferencia entre ingresos computables y gastos fiscalmente deducibles.
- El método de estimación por signos externos de rentas percibidas, heredero del método de estimación por rendimientos mínimos, entendiéndose por tales los líquidos impositivos de los impuestos de producto, básicamente.
- El método de estimación por signos externos de renta gastada, ya presente en la Ley de 20 de diciembre de 1932.
- El método de presunción basado en la existencia de incrementos no justificados de patrimonio. De acuerdo con lo previsto en el artículo 9.º de la Ley de 16 de diciembre de 1954, «los incrementos no justificados de patrimonio exteriorizados por adquisiciones a título oneroso, sólo se computarán si guardan desproporción en la renta atribuida en los cuatro años anteriores al que la adquisición tuviere lugar, y siempre dentro del límite de prescripción de la acción para exigir el impuesto».

En los años sucesivos este método de determinación de la base imponible que, en realidad, no era sino una presunción, será el que se revele más eficaz, lo que da idea del amplio grado de defraudación existente.

La moderación de la tarifa era uno de los elementos esenciales de la Ley de 16 de diciembre de 1954. El profesor RODRÍGUEZ MATA, comparando las tarifas de la Ley de 20 de diciembre de 1932, de la Ley de 6 de febrero de 1943 y de la Ley de 20 de diciembre de 1954 llega a la conclusión de que «... los nuevos tipos no llegan a los tres cuartos de las anteriores en las rentas más elevadas: son aproximadamente la mitad en las rentas de alrededor de las 900.000 pesetas; se reduce a una quinta parte el gravamen para las rentas de 200.000 pesetas y a un décimo del anterior para las rentas inferiores a 150.000 pesetas... En lo sucesivo, el contribuyente por el impuesto general sobre la renta pagará menos de lo que venía pagando...» (7).

Las cuotas de los impuestos de producto serán deducibles en el concepto de gasto para la obtención de los ingresos, lo que, en unión a la moderación de la tarifa y al restablecimiento de la estimación de bases imponibles por signos externos de renta gastada, suprimida por Orden de 11 de marzo de 1943, implicaba un regreso a los planteamientos de la Ley de 20 de diciembre de 1932. Había triunfado la tendencia reformista moderada que, sin embargo, no pudo imponer su tesis plenamente en la medida en que la desgravación por renta ahorrada no fue aprobada, lo que suscitó la

---

(7) RODRÍGUEZ MATA, E.: «La nueva Ley del Impuesto sobre la Renta». *Moneda y Crédito*. Núm. 52.

crítica del profesor NAHARRO MORA: «La última observación y la más importante, afecta al tema candente de la renta ahorrada. Nuestro impuesto no distinguió en 1932, como quería Stuart Mill, entre la renta ahorrada y la renta consumida... El impuesto sobre la renta, tal como hoy se halla regulado, no colabora en la producción del ahorro como sería de desear y podría hacerlo...» (8).

Como más adelante veremos, la deducción general por ahorro, sugerida y esbozada por la Comisión Lagares ha tenido, hasta el momento, la misma suerte. Cuarenta y cuatro años después la deducción por ahorro se propone y fracasa, en el marco de una reforma que suaviza la progresividad.

## V. LA LEY DE REFORMA TRIBUTARIA DE 26 DE DICIEMBRE DE 1957: EL ABANDONO GENERALIZADO DE LA ESTIMACIÓN DIRECTA Y DE LA CONTABILIDAD

La Ley de reforma tributaria de 26 de diciembre de 1957 afectó a la Contribución General sobre la Renta en la medida en que el método de evaluación global de bases imponibles penetró en dicho tributo.

En efecto, las bases así determinadas para los impuestos de producto serán válidas en la Contribución General sobre la Renta, desapareciendo la estimación directa para las rentas de actividades empresariales, incluida la agricultura, y profesionales. De esta manera la imposición sobre la renta quedó encadenada a la imposición de producto y ésta a los métodos objetivos de estimación. La Hacienda Pública renuncia a conocer la verdadera renta obtenida por los sujetos pasivos. Habrán de transcurrir veinte años para que se produzca un cambio de rumbo.

La desaparición del método de estimación directa respecto de las rentas empresariales y profesionales cortó de raíz la lucha contra el fraude. El fraude venció y la evaluación global certificaba tal triunfo. El legislador de 1957 acudió a métodos prácticos y expeditivos que propiciaron, ciertamente, la aparición de un nutrido grupo de contribuyentes antes ocultos y la elevación de las bases imponibles, pero a cambio de renunciar al conocimiento de la verdadera renta obtenida por cada sujeto pasivo. Si a esto unimos que en 1959 y 1960 se cercenó el método de los incrementos no justificados de patrimonio, mediante la exclusión de su campo de determinadas adquisiciones, tenemos el panorama completo del fracaso de la Hacienda Pública que, en realidad, era más bien el triunfo de las clases sociales emergentes en una España que se preparaba para el desarrollismo de los años 60.

A aquellas clases emergentes les molestaba la fiscalización de los datos contables por parte de la Administración Tributaria. Y así, en la Exposición de Motivos de la Ley se afirma sin rubor

---

(8) Conferencia del profesor NAHARRO MORA el día 13 de enero de 1955, en la III Semana de Estudios de Derecho Financiero.

que «La mayor parte de estos impuestos, como quiera que su liquidación está basada en datos obtenidos de la contabilidad del contribuyente o de otras manifestaciones de su actividad, plantean la necesidad de fiscalizar aquellas contabilidades... Representa esto un evidente aumento de la presión indirecta, posiblemente supervalorada en nuestro caso como consecuencia de la peculiar idiosincrasia del pueblo español... Dichos inconvenientes desaparecen si se concibe la tributación en una forma global...».

La estimación objetiva se convirtió así en la panacea universal. La Hacienda Pública contaba con erradicar o remediar el fraude y los contribuyentes perceptores de rentas empresariales, agrarias y profesionales se sacudían del molesto deber de llevar cuentas y exhibirlas a los inspectores. FUENTES QUINTANA explica este gran pacto implícito en el que se fundamentaban las evaluaciones globales de manera precisa y recta: «Para combatir ese fraude generalizado se decidió acudir a un sistema de estimación de bases y de convenios con agrupaciones de contribuyentes que se denominó objetivo y que tenía claros antecedentes en la Hacienda fascista italiana... El "contingente", falto de estudios e información económica, sancionó el abandono de prácticas contables por parte de los contribuyentes, única vía de apoyo real al conocimiento de las bases tributarias, al aumento fundado y flexible de la recaudación y a la buena administración de las empresas... Un sistema tributario administrado y gestionado por métodos objetivos se convertirá así en una etapa de desarrollo -como la que España vivió los años 60- en el sueño de los contribuyentes y en la pesadilla de la Hacienda Pública...» (9).

La doctrina tributaria enjuició también con gran dureza la estimación objetiva, hasta el punto que CORTÉS DOMÍNGUEZ la consideraba incompatible con el principio de capacidad económica (10), y SAINZ DE BUJANDA se lamenta de que «...apenas unas líneas dentro de un conjunto normativo que comprende varias docenas de preceptos. Unas líneas, sin embargo, cuyo efecto en el sistema recientemente instaurado es de magnitud incalculable...» (11).

La generalización de las evaluaciones globales en los años sucesivos supuso un retroceso de enormes proporciones en la resolución del verdadero problema de nuestra Hacienda, a saber, el conocimiento de las bases imponibles reales, de manera tal que la Hacienda de la democracia hubo de quemar etapas, recorriendo en un breve número de años el camino que se dejó de recorrer en los veinte años precedentes. Para juzgar desapasionadamente la labor de la Hacienda en los veinte años que siguieron a la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, es preciso tener en cuenta los hábitos que se desarrollaron al calor de las estimaciones objetivas.

Todavía hoy pervive la mala hierba de la estimación objetiva, incluso en el Proyecto del que saldrá la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que regirá más allá del presente siglo. Pero se trata de una vivencia limitada a empresas presumiblemente pequeñas. Esta circuns-

---

(9) FUENTES QUINTANA, E.: *Las Reformas tributarias en España*. Editorial Crítica. Pág. 462 y ss.

(10) CORTÉS DOMÍNGUEZ, M.: Ordenamiento tributario español. *Ley General Tributaria*. Pág. 34 y ss.

(11) Cita tomada de Ordenamiento tributario español. *Ley General Tributaria*.



tancia ha posibilitado que el método de estimación objetiva se asocie al fomento de las pequeñas y medianas empresas, ganando así un cierto ennoblecimiento en la estela de los valores entendidos de circulación acrecida e interesada.

## VI. LA LEY DE REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO DE 1964: UN IMPUESTO PRINCIPAL ENCADENADO A LA IMPOSICIÓN DE PRODUCTO

La Ley de reforma del sistema tributario de 1964 dio el salto hacia el impuesto principal, de manera tal que el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas, regulado por el texto refundido de 23 de diciembre de 1967, tiene el carácter de impuesto principal y la imposición de producto se configura como a «cuenta» del mismo (art. 2.º del Decreto 3358/1967).

A juicio de GOTA LOSADA el legislador de 1964 se produjo con una cierta «alegría teórica», porque olvidó que «... sólo era posible implantar un impuesto único sobre la renta cuando el impuesto complementario estuviese definitivamente consolidado...». A nuestro entender, el legislador de 1964 se distinguió no tanto por su «alegría teórica» cuanto por su marcado conservadurismo.

En efecto, de una parte, la base imponible se determinará de manera objetiva o por signos externos de renta gastada, y de otra, la determinación de la renta a través de la investigación patrimonial se suprime expresamente.

En relación con la determinación de la base imponible de la letra a) del artículo 15 del texto refundido de 1967 prevé que la base imponible podrá determinarse «por estimación de ingresos, con deducción de los gastos fiscalmente admisibles (art. 16)», fijándose los ingresos «Por el mismo importe que haya prevalecido como base imponible en los impuestos a cuenta», de manera tal que determinándose dichas bases imponibles, por regla general, mediante sistemas objetivos -evaluación global y módulos de rendimientos-, la base imponible del Impuesto General se estimaba por métodos objetivos. La reforma de 1964 lleva hasta el extremo la técnica de la estimación objetiva inaugurada por la Ley de 26 de diciembre de 1957.

Así se cerró el círculo del exilio de la Administración Tributaria, de su apartamiento de la verdad material o, si se quiere, de su confinamiento en los cuarteles de las técnicas de estimación objetiva, de los que, poco a poco, iría saliendo en medio de grandes dificultades.

El primer paso hacia la limitación de la estimación objetiva y, por tanto, hacia el retorno de la estimación directa, lo dio la Ley 60/1969, de 30 de junio, sobre modificaciones parciales de algunos conceptos impositivos.

El Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas contiene una generosa y amplia deducción general por ahorro, de manera tal que la aspiración del reformismo moderado de 1954, cristaliza diez años después.

La renta invertida, con el límite del 25 por 100 de la base imponible, en determinados activos («activos registrados» en términos del Informe Meade), se desgravará por aplicación a la misma del tipo medio efectivo de gravamen (art. 38.3). Los «activos registrados» son los siguientes:

- Valores cotizados en Bolsa [art. 38.1 b)].
- Mejoras en explotaciones agrarias [art. 38.1 c)].
- Activos empresariales afectos a la Previsión para Inversiones [art. 38.1 d)].
- Valores designados por el Ministerio de Hacienda [art. 38.1 a)].

Obsérvese que el importe de la deducción o desgravación crece a medida que lo hace la renta, lo cual es congruente en el marco del modelo de renta consumida o gastada.

## **VII. EL DECRETO-LEY DE 30 DE NOVIEMBRE DE 1973: EL GRAVAMEN DE LAS PLUSVALÍAS A LARGO PLAZO**

El Decreto-Ley de 30 de noviembre de 1973, amplió el ámbito del gravamen de las plusvalías. A partir del mismo no ya sólo las plusvalías a corto plazo sino también las plusvalías a largo plazo quedan sometidas a imposición, si bien al tipo especial del 15 por 100 y aplicando un coeficiente reductor del 5 por 100.

La evaluación global pretendió ser sustituida, aunque sin efectividad práctica, por el sistema de estimación singular (art. 15).

## **VIII. LA LEY 50/1977, DE 14 DE NOVIEMBRE: EL REGENERACIONISMO FISCAL**

La Ley 50/1977, de 14 de noviembre, sobre medidas urgentes de reforma fiscal no afectó directamente al Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas, entonces vigente, pero ejerció una gran influencia sobre el mismo en cuanto que alteró el marco de las relaciones fiscales existentes en nuestro país de manera significativa a través de tres medidas:

- La regularización voluntaria de la situación fiscal (art. 32).
- El establecimiento del delito fiscal (arts. 35 a 37).
- El levantamiento del secreto bancario (arts. 41 a 45).

La Ley 50/1977, en general, y las tres medidas apuntadas, en particular, señalan el inicio de unas nuevas relaciones entre la Administración Tributaria y los contribuyentes. Por primera vez en la historia de las reformas fiscales la ampliación de los medios de comprobación administrativa preceden a la implantación de una nueva legalidad tributaria que se aprobará básicamente a lo largo de 1978.

La Ley 50/1977, fue un aldabonazo en la conciencia de los contribuyentes, quienes, en términos generales, respondieron satisfactoriamente a la llamada que, desde la Hacienda Pública, se les hacía a la sinceridad fiscal. Quienes tuvieron la fortuna de vivir aquella experiencia recordarán que un nuevo espíritu fiscal, un cierto regeneracionismo, se apoderó fugazmente de la escena fiscal. Muchos sujetos pasivos regularizaron su situación tributaria y ello abrió el camino a unos impuestos basados en la estimación directa fundamentada en la declaración del sujeto pasivo, que compondrían el grueso de la reforma de 1978.

¿Por qué no fue duradero el regeneracionismo fiscal desencadenado por la Ley 50/1977?  
¿Por qué las relaciones de confianza y sinceridad que se trabaron entre la Administración Tributaria y los contribuyentes fueron de corta duración?

Es moneda corriente, de acrecida circulación en los momentos actuales, poner en el debe de la Inspección de los Tributos una gran parte de la culpa del decaimiento de aquel regeneracionismo fiscal. Hoy es difícil encontrar en las reglas que encauzan el quehacer de la Inspección de los Tributos menciones a la «abnegada entrega» a la que se refería la Instrucción 14.<sup>a</sup> de las Instrucciones al Servicio de la Inspección de los Tributos de 6 de marzo de 1976, probablemente salida de la pluma de César ALBIÑANA.

Algunos autores han puesto de relieve, tal vez con excesivo énfasis, que la comprobación de la regularización voluntaria de la situación fiscal no se hizo con la generosidad y elevadas miras deseables. Probablemente esto pueda ser cierto en algunos casos. Sin embargo, es injusto colocar todo el peso del supuesto fracaso en el debe de la Inspección de los Tributos.

La reforma fiscal de 1978 y, en particular, la Ley 44/1978, de 9 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, formalmente bastante bien lograda, supuso una agravación del gravamen de las plusvalías y de las rentas del capital en general. Esta afirmación podría parecer sorprendente si tenemos en cuenta que incrementos de patrimonio y rendimientos del capital se integran en la base imponible y tributan a tarifa general como cualquier otro tipo de renta, y que el tipo de gravamen no podía exceder del 40 por 100. No lo es, sin embargo, si consideramos las fuertes tasas de inflación que padecía nuestro país en los primeros años de implantación de la Ley 44/1978, y que dicha ley no contenía ninguna corrección por inflación. Aquella fórmula de la Ley de 20 de diciembre de 1932 «habida cuenta del valor del dinero entre ambas fechas» pasó al olvido, y con ello se abrió paso a la determinación de rentas absolutamente ficticias, tanto bajo el concepto de incremento de patrimonio como bajo el de rendimiento del capital, quedando preterida la renta real, única magnitud demostrativa de capacidad económica. Si a esto unimos que la cuestión de la doble imposición de dividendos recibió una solución parcial y tangencial, tenemos el cuadro completo de un panorama que, ciertamente, no debió parecer halagüeño a los perceptores de rentas del capital. He aquí la segunda causa del declive del «regeneracionismo fiscal».

Finalmente, las pautas de comportamiento de algunos de los contribuyentes perceptores de elevadas rentas básicamente del capital o de actividades empresariales, cambiaron de forma radical, de manera tal que de la simple y pura ocultación de rentas anterior a la Ley 50/1977, pasaron al cumplimiento aparente de las normas, pero no al efectivo o real, utilizando las más variadas estrategias amparadas en la letra de la ley pero ajenas a su espíritu. Y así estallaron los escándalos de los rendimientos de los certificados de depósito, de las primas únicas, de las cesiones de créditos, del *lease-back* en unión a la exención por reinversión, de las carteras de valores negativas por la venta de derechos de suscripción preferente, de las pérdidas «compradas» en sociedades transparentes... He aquí la tercera causa del declive del «regeneracionismo fiscal».

## **IX. LA LEY 44/1978, DE 8 DE SEPTIEMBRE: EL FIN DE LA IMPOSICIÓN DE PRODUCTO Y EL TRIUNFO MOMENTÁNEO DE LA ESTIMACIÓN DIRECTA, EN EL MARCO DE LA REFORMA DEMOCRÁTICA E INSTITUCIONALIZADA**

La Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, nace en medio del referido regeneracionismo fiscal antes referido, y supone una variación sustancial en los planteamientos de la imposición sobre la renta. Sus características principales son las siguientes:

- Grava la totalidad de la renta del sujeto pasivo, definiéndose la misma de una manera muy amplia. Conceptos que hasta entonces no tributaban como las rentas derivadas de las operaciones de seguro y las plusvalías a largo plazo (anuladas por la aplicación del coeficiente reductor del 5 por 100 previsto en el Decreto-Ley de 30 de noviembre de 1973), pasan a tributar.
- Se suprime la imposición de producto, de manera tal que el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se constituye en impuesto único sobre la renta que obtienen las personas físicas.

La desaparición de la imposición de producto implicó también la de las evaluaciones globales. El artículo 22.5 es bien expresivo: «Nunca serán de aplicación regímenes de estimación objetiva global ni de estimación por jurados».

- La base imponible se determina en régimen de estimación directa, si bien se prevé el régimen de estimación objetiva singular para los rendimientos de pequeña cuantía (art. 22). Desaparece la estimación por signos externos de renta gastada.

Reaparece la figura de los incrementos no justificados de patrimonio, definiéndose los mismos como «... las rentas que se pongan de manifiesto a través de adquisiciones a título oneroso, cuya financiación no se corresponda con la renta y patrimonio declarados por el sujeto pasivo...» (art. 27.2).

- Las rentas obtenidas por las sociedades de tenencia de bienes y por las sociedades de profesionales tributarán en cabeza de los socios, a través de un sistema de transparencia fiscal obligatoria, siendo dicho sistema facultativo para las sociedades de reducida dimensión.
- La escala consta de veintisiete tramos. Se trata de la escala más larga que ha existido en la imposición sobre la renta. Sin embargo, esta escala tenía una progresividad limitada, porque la cuota íntegra resultante de la misma en ningún caso podía exceder del 40 por 100 de la base imponible.
- La renta ahorrada, dentro de ciertos límites, y aplicada a la adquisición de vivienda propia, de determinados contratos de seguros y de determinados valores tendrá una deducción del 15 por 100.

Esta deducción implicaba la admisión parcial y limitada del modelo de renta gastada o consumida, siendo los «activos registrados» a que se refiere la Comisión Meade la vivienda, los seguros y los valores. Sin embargo, a diferencia de la deducción establecida en el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas de 1967, el importe de la deducción no crece con el aumento de la renta, con lo que se diluyen los efectos del modelo de renta consumida o gastada.

- Se establece un sistema de retenciones generalizado sobre los rendimientos del capital mobiliario y del trabajo personal y un sistema de pago fraccionado para rendimientos empresariales y profesionales.
- Las deducciones personales y familiares se instrumentan mediante deducciones de cantidades fijas de la cuota.

La Ley 44/1978, de 8 de septiembre, supuso un giro radical en la imposición sobre la renta. Su aspecto más destacado es la confianza en la determinación de la base imponible por métodos directos, y, por lo tanto, la confianza en la veracidad de las declaraciones que habían de presentar los contribuyentes. De ahí, también, el gran salto que supuso la supresión de la imposición de producto, convertida en imposición local por lo que se refiere a las cuotas fijas. Esa fe del legislador en la estimación directa, muy lógica en el momento de regeneracionismo fiscal en el que se construyó y debatió el Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, no se vio confirmada, en años posteriores, por las declaraciones de los contribuyentes perceptores de aquellas rentas de más difícil control para la Administración Tributaria. Sin embargo, esta observación no implica un juicio negativo de la reforma de 1978. Si la imposición de producto hubiera persistido los problemas hubieran sido los mismos o mayores. En el deber de la reforma de 1978 no está el abandono de una imposición de producto supuestamente eficaz como elemento de control del fraude, pues en la vigencia de dicha imposición el fraude ya se hallaba muy extendido.

Si de algo no pecaron los reformadores de 1978 fue de improvisación. En efecto, en 1973 el Instituto de Estudios Fiscales, bajo la dirección del profesor FUENTES QUINTANA, elaboró el «Informe sobre el Sistema Tributario Español», conocido como «Libro Verde», en el que podemos encon-

trar gran parte de las ideas que, posteriormente, se incorporarían a la Ley 44/1978, de 8 de septiembre. En junio de 1973 fue distribuido al Consejo de Ministros, pero sus propuestas no fructificaron pues días más tarde el Ministro Monreal fue cesado, el «Libro Verde» declarado materia reservada y condenado al olvido del que sólo habría de sacarle, vestido como «Libro Blanco», el alborar de la transición política. Desde entonces un halo de misterio ha rodeado al «Libro Verde» que, nunca impreso, ha pervivido gracias a la difusión clandestina de la fotocopiadora. Se entiende, en este contexto, que FUENTES QUINTANA se haga eco «...de la pequeña historia y aleccionadoras anécdotas que rodearon a la elaboración, discusión y difusión de ambos trabajos y que acaso relate algún día para lección -y quizás para escarmiento- de quienes se aventuren a recorrer los peligrosos caminos que llevan al cambio fiscal en España...» (12), y que GOTA LOSADA concluyera que «Estudiado a fondo (el "Libro Verde") se deduce la conclusión implícita de que sólo en un régimen democrático era posible la reforma tributaria que se propugnaba, pero ello no justificaba en absoluto la censura a que fue sometido» (13).

¿Que había en ese «Libro Verde»? Había un examen crítico del sistema tributario vigente, es decir, del salido de la reforma del año 1964, y una propuesta de reforma que en sí misma, era prudente y moderada pero que en relación a la legalidad vigente implicaba un cambio radical y, como los hechos lo probaron sobradamente, políticamente inasumible.

No era ajeno al factor político el «Libro Verde». Por el contrario, sus redactores eran plenamente conscientes de su trascendental importancia, y así, en el capítulo dedicado a los fines de la reforma se advierte que «... los impuestos sólo se justifican realmente por sus fines. Un sistema resulta aceptable no por su perfección técnica o por su virtud recaudatoria sino por su aportación al engrandecimiento y bienestar de la comunidad... La reforma es un acto de determinación política».

En la España de 1973, estas palabras no podían ser gratas a los grupos que controlaban los resortes del poder político, ni probablemente tampoco a quienes con notable miopía juzgaban al tributo desde la óptica de su encaje en unos moldes jurídico-formales que estimaban técnicamente correctos. Entre los muchos elementos que configuran la democracia está el de satisfacer tributos de acuerdo con los principios de generalidad y capacidad económica. Pues bien, este elemento, aun con desfallecimientos y claudicaciones, no aparece en nuestro país sino a partir de la reforma tributaria de 1978.

El «Libro Verde» se centró en cinco aspectos centrales del tributo:

- La determinación de la base imponible.
- El gravamen de las plusvalías.

---

(12) FUENTES QUINTANA, E.: *Las Reformas tributarias en España*. Pág. 466. Editorial Crítica.

(13) GOTA LOSADA, A.: *Tratado del Impuesto sobre Sociedades*. Banco Exterior de España.

- La unidad contribuyente.
- La tributación del capital y del trabajo.
- La progresividad impositiva.

En lo que concierne a la determinación de la base imponible, el «Libro Verde» es muy crítico con la preponderancia de las estimaciones objetivas. Después de admitir que las evaluaciones globales pusieron al descubierto a multitud de sujetos pasivos y que mejoraron sustancialmente la recaudación en los primeros años de su existencia, advierte que «... dicho método tiende a perpetuar las causas que le dieron origen al refrendar, por la ausencia de obligación legal, el tradicional abandono contable...». En efecto, la estimación objetiva nace de la deficiencia contable, pero una vez implantada impide el progreso de la contabilidad. Romper este círculo vicioso era, para los reformadores del «Libro Verde», una cuestión trascendental.

La propuesta del «Libro Verde» consiste en determinar la base imponible a través de dos vías: estimación directa y signos externos de renta consumida. La estimación directa podría aplicarse bien directamente en el impuesto sobre la renta bien en los impuestos de producto. Para las empresas pequeñas podría establecerse un método de estimación objetiva individualizada, cuyo contenido no se especificaba. La estimación de signos externos de renta consumida estimaba la base imponible a través de la determinación por signos del consumo al que se sumaba el ahorro neto derivado de la diferencia entre el patrimonio final y el inicial.

En lo que concierne a la tributación de las plusvalías, el «Libro Verde» postulaba su gravamen, cualquiera que fuese el plazo de obtención. Las pautas básicas del gravamen de las plusvalías eran las siguientes:

- Sujeción de la totalidad de las plusvalías, cualquiera que fuese el elemento patrimonial de donde proceden y el plazo de su obtención.
- Las pérdidas de capital se podrían compensar con las ganancias de capital del período impositivo o de los cinco siguientes.
- Las ganancias obtenidas en la transmisión de elementos patrimoniales de carácter empresarial y de la propia vivienda quedarían exentas a condición de reinversión.
- La integración en la base imponible se produciría según un sistema de promediación, distinguiendo entre plusvalías a corto y largo plazo.

En lo que se refiere a la unidad contribuyente, el «Libro Verde» parte de la familia como unidad contribuyente y propone medidas en relación con el tratamiento de la familia y el patrimonio familiar mobiliario.

El «Libro Verde» parte de la familia como sujeto pasivo, de manera tal que no entra en la cuestión de la tributación individual que años más tarde sería uno de los caballos de batalla del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, pero no por ello deja de abordar las técnicas relativas al tratamiento de la familia como unidad contribuyente: división de la renta, cociente familiar, deducciones en base imponible, desgravación y deducciones en la cuota, recomendando, esencialmente por razones de protección de la progresividad, las deducciones fijas anuales de la cuota, por razón de matrimonio y por hijos. Esta recomendación resumía, realmente, el tratamiento de la unidad familiar.

Y es interesante entresacar las reflexiones y recomendaciones contenidas en el «Libro Verde» porque, veinticinco años después, las cuestiones sobre las que versan van a reaparecer en el curso del debate suscitado por el informe de la Comisión Lagares y el Proyecto de 4 de mayo de 1998. El «Libro Verde» (14) desestima el «... sistema de división de la renta (que) permite sólo reducir el posible exceso de progresividad... debido a la acumulación de renta de los dos cónyuges, pero no tiene en cuenta las circunstancias tributarias derivadas del tamaño de la familia... (y) afecta gravemente a la progresividad...», y también desestima el cociente familiar porque «... al dividir la base imponible en un número más elevado de partes afecta a los tipos marginales de la tarifa progresiva, de tal forma que para dos contribuyentes con situación familiar análoga pero diferentes rentas, se beneficia más aquel que obtiene la renta más elevada...», e igualmente desestima el «... sistema de deducciones en la base, al afectar a los tipos marginales de la tarifa, beneficia más a los contribuyentes de rentas elevadas, atentando también contra la justicia en el reparto de la carga tributaria», y, finalmente, también desaconseja el sistema, entonces vigente, de desgravación, porque «... afecta a los tipos medios de la tarifa y, en consecuencia, también beneficia más a los contribuyentes con rentas más elevadas».

Después de pasar revista a las soluciones no recomendables el «Libro Verde» propone «... La deducción en cuota de cantidades fijas, (porque) al contrario del sistema anterior, favorece más a los contribuyentes con rentas inferiores, ya que comparativamente la desgravación que se les concede es superior. De otro lado, la técnica liquidatoria de este sistema es muy simple».

Como es sabido esta recomendación será incorporada por la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, y posteriormente mantenida por la Ley 18/1991, de 6 de junio. La Comisión Lagares, por el contrario, como más adelante veremos, propugna que las circunstancias personales y familiares motiven reducciones de la base imponible, en mérito del gravamen de la renta discrecional o disponible, y el Proyecto de mayo de 1998 ha incorporado este criterio, lo que ha motivado un animado debate.

Por lo que respecta al tratamiento de los ingresos del trabajo personal, teniendo en cuenta el efecto favorable que el límite exento en el impuesto de producto que gravaba las rentas del trabajo personal determinaba en el caso de que ambos cónyuges obtuvieran rentas del trabajo personal, el

---

(14) Pág. 166 y ss.



«Libro Verde» recomendaba «... deducir de la cuota del Impuesto general una cantidad equivalente al 15 por 100 de los rendimientos obtenidos por la esposa en un trabajo personal retribuido y en concepto de gasto de producción de los citados rendimientos con un límite máximo para la deducción de 20.000 pesetas anuales».

Por lo que se refiere al patrimonio familiar mobiliario, que consistía según la legalidad vigente en la reducción de la base imponible de las rentas de un patrimonio materializado en valores mobiliarios o en fincas rústicas limitado a 600.000 pesetas más 60.000 por cada hijo con derecho a desgravación (art. 28 y ss. del Decreto 3358/1967), el «Libro Verde» propone «... el traslado del actual régimen de protección al ámbito del impuesto sobre el patrimonio neto, donde su encuadre parece más apropiado que dentro de un impuesto sobre la renta».

El Impuesto sobre el Patrimonio también será recomendado para establecer un mejor tratamiento para las rentas no fundadas o del trabajo personal.

En el campo de la tributación del ahorro el «Libro Verde» toma como referencia una legislación muy fragmentaria, a la que opone tres reparos: regresividad, en cuanto que el importe de la desgravación se calcula aplicando el porcentaje que «... represente la renta invertida respecto de la base imponible, a la diferencia entre la cuota obtenida conforme al artículo 33 y los impuestos a cuenta deducibles», de manera tal que el importe de la deducción aumenta progresivamente en función del aumento de la renta, generando, por tanto, una importante regresividad carente de justificación, «inefectividad, en cuanto que el límite de renta invertida se establece en el 25 por 100 de la base imponible...» y, por último, complejidad.

La recomendación del «Libro Verde» es una deducción de la cuota del 7 por 100 de la inversión efectivamente realizada en el período impositivo con el límite de la renta ahorrada en el período impositivo, debiéndose materializar la inversión en determinados elementos patrimoniales seleccionados por vía reglamentaria.

Finalmente, por lo que se refiere a la escala de gravamen, el «Libro Verde», diagnostica, en primer lugar, la hipocresía de la legalidad vigente que combina, de una parte, una tarifa desorbitada y, de otra, una infravaloración de la renta gravable. Salir del círculo vicioso constituido por tipos altos y bases imponibles bajas debía ser un objetivo prioritario de la reforma de la imposición sobre la renta. Las líneas maestras de la escala de gravamen que se propone son las siguientes:

- La cuota íntegra no debería superar el 40 por 100 de la base liquidable.
- La tarifa no debe contener excesivos tramos, proponiéndose trece.

También es interesante entresacar las reflexiones y recomendaciones contenidas en el «Libro Verde», sobre la escala de gravamen, porque, veinticinco años después, la Comisión Lagares volverá a hacer hincapié en las mismas consideraciones. La denuncia de la progresividad formal

está presente en ambos informes. Y así, el «Libro Verde» afirma que «... el tipo actual máximo de la (escala) 50 por 100 resulta excesivamente elevado para la mentalidad tributaria predominante en la sociedad española actual... El tipo máximo que parezca más apropiado será el 40 por 100 que, por otra parte, facilitaría notablemente la coordinación indispensable con el tipo general del Impuesto sobre la renta de las Sociedades...» (15). En cuanto a los tramos de la tarifa se establecen «... de modo que el error o diferencia entre el tipo medio teórico y el legal fuese lo más pequeño posible y procurando además, no confeccionar una tarifa excesivamente compleja debido a la existencia de muchos tramos...».

Para el «Libro Verde» la cuestión del mínimo exento es una parte más de la determinación de la progresividad, lo cual como veremos más adelante, enlaza con las teorías más depuradas sobre la estructura de la progresividad, y a tal efecto propone «El establecimiento de una deducción en la cuota del impuesto en concepto de mínimo exento y por cuantía de 15.000 (pesetas) anuales aplicables a cada contribuyente por una sola vez en el ejercicio...».

Las recomendaciones del «Libro Verde» en relación con la escala de gravamen son muy parecidas a las que recientemente ha formulado la Comisión Lagares. Inversamente, las recomendaciones en lo concerniente al mínimo exento y las deducciones familiares son conceptualmente opuestas.

Puede apreciarse que la Ley 44/1978, adoptará, un lustro después, una parte importante de las propuestas contenidas en el «Libro Verde». Pero el «Libro Verde» no sólo es importante por eso, sino, primordialmente, porque contiene un análisis técnico independiente e inscrito en un proceso de reforma alentado por un órgano administrativo altamente cualificado y con sentido de la continuidad. El «Libro Verde» es, en este sentido, un fruto de la reforma fiscal institucionalizada, que, según FUENTES QUINTANA, es una de las notas caracterizadoras y de las principales enseñanzas de la reforma silenciosa de Flores de Lemus. Obras como el «Libro Verde», y su versión de 1976 el «Libro Blanco», ya no se contemplarán en el horizonte de nuestra Hacienda Pública.

## **X. LA LEY 48/1985, DE 27 DE DICIEMBRE, DE REFORMA PARCIAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS: EL CERTIFICADO DE DEFUNCIÓN DEL REGENERACIONISMO FISCAL**

En 1985 se agotan los impulsos del regeneracionismo fiscal y la Hacienda Pública recurre a un endurecimiento generalizado de la normativa fiscal, para dar respuesta a una defraudación que se entendía muy extendida. Y así, la Ley 10/1985, de 26 de abril, de Modificación Parcial de la Ley General Tributaria, agravó notablemente el sistema sancionador y la Ley 14/1985, sobre el Régimen Fiscal de Determinados Activos Financieros, extendió la obligación de retener sobre las

---

(15) Pág. 213 y ss.

rentas obtenidas mediante la negociación de activos financieros con rendimiento implícito, intentando así controlar unas rentas que, anteriormente cobijadas en el cajón de sastre de los incrementos de patrimonio, se presumía que eran ocultadas en su inmensa mayoría.

La Ley 48/1985, de 27 de diciembre, se inscribe en este contexto, no disimulado por el legislador fiscal, quien en la exposición de motivos, después de reconocer que la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, introdujo un «... Impuesto sintético bajo la consideración global de la renta familiar como índice de la capacidad de pago, determinó la coherencia interna de la figura y su armonización de los principios más ortodoxos de una correcta técnica tributaria...», también se lamenta de que «... las rentas del trabajo soportan una carga tributaria que no se corresponde con su participación en la renta nacional... determinados mecanismos existentes hoy en el impuesto permiten a ciertos sectores de contribuyentes utilizarlos para fines distintos a aquellos para los que nacieron... Asimismo, la progresividad del impuesto, unida al principio de acumulación de rentas, propicia un riguroso tratamiento para determinadas unidades familiares...».

La excesiva participación de las rentas del trabajo en la recaudación también será una preocupación de la Comisión Lagares, como más adelante veremos.

Para lograr sus objetivos, la Ley 48/1985, de 27 de diciembre, establece las siguientes medidas:

- Supresión de la transparencia fiscal voluntaria y de la imputación de bases imponibles negativas en la obligatoria.
- Limitación a la deducción de intereses en los rendimientos del capital mobiliario e inmobiliario.
- Establecimiento de valores objetivos en la transmisión de valores mobiliarios.
- Se establece un sistema de integración y compensación de rentas, sumamente complejo, regido por el principio de estancidad de las disminuciones de patrimonio respecto de los rendimientos.
- Las unidades familiares con más de un perceptor de rendimientos del trabajo personal tendrán derecho a una deducción de carácter variable cuyo objetivo es atenuar el exceso de progresividad derivado de la acumulación de rentas.

En términos de técnica legislativa la Ley 48/1985, de 27 de diciembre, es un «parche», pero no pocas de las soluciones y criterios que en la misma se contienen, con mayores o menores modificaciones, van a pervivir en sucesivas leyes: limitación a la deducción de intereses, restricciones en el régimen de transparencia fiscal, tratamiento separado de los incrementos y disminuciones de patrimonio a los efectos de la integración y compensación de rentas para determinar la base imponible. El Proyecto de mayo de 1998 ha heredado buena parte de estas restricciones antifraude, aunque ha procurado simplificar, en particular por lo que se refiere al sistema de integración y compensación de rentas.

## XI. LA LEY 18/1991, DE 6 DE JUNIO, DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS: LA SUPERACIÓN DE LA CRISIS DEL SUJETO PASIVO

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1989, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 7.º, apartado tercero, 31, apartado segundo, y 34, apartados tercero y sexto, de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, desbaratando así radicalmente la estructura de la sujeción pasiva existente, basada en el principio de acumulación de rentas en sede de la unidad familiar.

Aunque el tema central de la Ley 18/1991, de 6 de junio, será el sujeto pasivo, es lo cierto que desde el mismo momento en el que en el Ministerio de Hacienda comienzan los trabajos preparatorios para elaborar el proyecto de una nueva ley, entra en escena la cuestión de la armonización o adaptación del sistema de imposición sobre la renta a las necesidades de una economía integrada en un contexto de integración y globalización de los mercados. Un nuevo equilibrio entre los principios de igualdad, progresividad y eficacia económica es reclamado desde diversos ámbitos. A este nuevo equilibrio se referirán tanto el «Informe sobre la Reforma de la Imposición Personal sobre la Renta y el Patrimonio» elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda como el informe titulado «La Reforma Fiscal y los problemas de la Hacienda Pública Española» elaborado por un conjunto de profesores de Hacienda Pública dirigidos por el profesor FUENTES QUINTANA.

La Ley 18/1991, de 6 de junio, no tuvo la fortuna de encontrar un punto de equilibrio entre las diversas fuerzas, políticas y económicas, concernidas por la reforma de la imposición sobre la renta tanto en lo relativo a la sujeción pasiva como en lo referente a la eficacia económica. En efecto, el sistema de sujeción pasiva fue objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional, y las medidas de fiscalidad del ahorro, incluida la propia estructura de la tarifa, consideradas insuficientes y técnicamente endeble desde los grupos sociales dirigentes de la economía, los abanicos de opinión afines a los mismos, las posiciones partidarias de la competencia fiscal en el marco de la globalización económica y, finalmente, los sectores de pensamiento económico más atentos y proclives a la formación del ahorro privado.

La Ley 18/1991, de 6 de junio, si bien centrada en la regulación del sujeto pasivo, no por ello deja de abordar otras cuestiones, introduciendo algunas novedades dignas de mención:

- Valoración de las operaciones socio-sociedad.
- Regulación de las retribuciones en especie.
- Incorporación de las calificaciones de rendimiento del capital mobiliario procedentes de la Ley 14/1985.
- Establecimiento de los planes de ahorro popular, posteriormente suprimidos.
- Remisión al Impuesto sobre Sociedades para determinar los rendimientos empresariales.

- Sistema de módulos para la determinación del rendimiento de actividades empresariales seleccionadas a tal efecto.
- Coeficientes reductores de incrementos y disminuciones patrimoniales. Endeudamiento del régimen de transparencia fiscal.
- Simplificación del sistema de integración y compensación de rentas, bajo el criterio de estanquidad de las disminuciones patrimoniales respecto de las rentas ordinarias.
- Deducción por la percepción de rentas del trabajo en la cuota y reducción en la base imponible.

Buena parte de estas novedades, con ligeras modificaciones técnicas, serán regidas por el Proyecto de mayo de 1998.

La novedad más destacada fue la aplicación de coeficientes reductores respecto de incrementos y disminuciones en función del tiempo de tenencia del elemento patrimonial. Dos críticas se efectuaron sobre este tratamiento de los incrementos y disminuciones de patrimonio, a saber, que puede determinar la exención de los incrementos y el no cómputo de las disminuciones, y que produce un «efecto cerrojo» en la medida en que incentiva la retención de elementos patrimoniales. A nuestro entender ambas críticas eran acertadas.

La técnica de los coeficientes reductores será suprimida por el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, si bien pervivirá a través del régimen transitorio tanto de la citada norma como del Proyecto de mayo de 1998 y, en cierto modo, el tratamiento de las rentas de seguros de vida y asimilados contenida en el referido Proyecto, en cuanto rentas irregulares, también guarda relación con dicha técnica como más adelante veremos.

La Ley 18/1991, de 6 de junio, contiene una norma insólita, mediante la cual el legislador se vinculaba a sí mismo a que las escalas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas «... convergerán para el período impositivo de 1993, a escalas con tipos aplicables entre el 18 por 100 y el 50 por 100...». Pero la realidad ha sido otra, muy distinta, pues el Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, elevó el tipo marginal máximo al 56 por 100. Los miles de millones que se recaudaron por tal elevación han sido, probablemente, los más caros de la reciente historia fiscal española.

## **XII. LA LEY 42/1994, DE 30 DE DICIEMBRE: LA SORPRENDENTE TRANSPARENCIA FISCAL INTERNACIONAL**

Los artículos 2.º y 10 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, establecieron la denominada transparencia fiscal internacional, cuyo objetivo es someter a tributación en cabeza de personas o entidades residentes en territorio español, las rentas del capital acumuladas en entidades residentes en el extranjero sometidas a un régimen tributario privilegiado, y controladas por aquéllas.

Ésta es, sin duda, la medida más audaz y técnicamente más elaborada adoptada por la Hacienda Pública desde la transición democrática, y por ello resulta sorprendente la forma y el momento en cómo se estableció. La forma, porque una ley de «acompañamiento a los presupuestos generales», sometida a una tramitación parlamentaria vinculada a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no parece que debiera contener medidas de tal envergadura, y el momento, porque el grupo parlamentario del Gobierno atravesaba momentos delicados, y además, debía buscar el respaldo de un grupo político que no era especialmente proclive a la transparencia fiscal internacional, como así pudo comprobarse a lo largo del proceso legislativo.

Finalmente, aunque en parte modificada por un conjunto de enmiendas del referido grupo político, la transparencia fiscal internacional alcanzó la orilla del Boletín Oficial del Estado, salvándose de un naufragio pronosticado por muchos y apetecido fervientemente por algunos.

No ya sólo por motivos de equidad, sino también por razones económicas fácilmente comprensibles, las normas sobre transparencia fiscal internacional juegan un papel insustituible en los sistemas tributarios modernos, como lo prueba que dichas normas se encuentran hoy en los sistemas tributarios de los países más avanzados (16). Porque en efecto, no es de recibo que los poseedores de capitales mobiliarios puedan eludir la tributación que, en cuanto residentes en España, les corresponde mediante el sencillo expediente de constituir una entidad residente en el extranjero y colocar los mismos bajo su titularidad, empobreciendo al tiempo la economía española. El éxodo de capitales por motivos fiscales es un comportamiento incorrecto, por más que se haga bajo el amparo formal del ordenamiento jurídico. En alguna medida ese comportamiento encuentra un cierto paralelismo con la huida de personas y capitales que se produjo en España en los días siguientes al 14 de abril de 1931 y que con tanto acierto denunció y rechazó la prensa conservadora (17).

### **XIII. EL REAL DECRETO-LEY 7/1996, DE 6 DE JUNIO: LA TRIBUTACIÓN A TIPO FIJO DE LAS PLUSVALÍAS A LARGO PLAZO**

En junio de 1996 el Gobierno salido de las elecciones de marzo del mismo año aprueba, mediante Real Decreto-Ley, un conjunto de medidas de signo diverso, entre ellas, una modificación radical del gravamen de las plusvalías. Las plusvalías a más de dos años serán gravadas al 20 por 100, y se suprimen los porcentajes reductores establecidos por la Ley 18/1991, de 6 de junio, excepto para las plusvalías de los bienes adquiridos antes de 31 de diciembre de 1994, para los cuales

---

(16) Sobre esta materia puede consultarse: «Législation relative aux sociétés étrangères contrôlées». OCDE 1996.

(17) El editorial de El Debate del 17 de abril decía, entre otras cosas, que «... Es un proceder indefendible. ¿Cómo lo diríamos?... poco honroso, poco gallardo. El estrago que pueden causar es incalculable. En el orden económico, porque a esos emigrados de lujo les precede o acompaña una buena parte de sus caudales, hurtados a la economía nacional con patente daño para la peseta...». Cita extraída de «Así cayó Alfonso XIII...» pág. 202. Miguel Maura.

aquéllos se duplican y continúan siendo aplicables, aun cuando la plusvalía se produzca después de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 7/1996, y se haya generado también después, produciéndose un fenómeno de ultraactividad ciertamente insólito.

La exclusión de las plusvalías a largo plazo de la escala general del impuesto fue vista, desde ciertas posiciones y sectores, como una quiebra inadmisibles de la progresividad impositiva, de la función redistributiva de la imposición y, en suma, del principio de capacidad económica, siendo objeto de recurso de inconstitucionalidad. En cambio, desde posiciones cercanas a los mercados financieros se valoró positivamente una norma que no imponía trabas fiscales a la circulación de los bienes, lo cual se entendía que redundaba en el mejor funcionamiento de la economía en su conjunto.

La paradoja del Real Decreto-Ley 7/1996 es que, debido al régimen transitorio que incorporaba, agudizaba, para una categoría de bienes (los adquiridos antes de 31 de diciembre de 1994) los defectos que decía combatir. Pero tampoco la Ley 18/1991, de 6 de junio, campea al margen de la paradoja, porque si bien parece ajustarse de manera más certera al principio de progresividad respecto de las plusvalías al someterlas a tarifa general, es lo cierto que debido al efecto ilimitado de los porcentajes reductores, las plusvalías podrían estar incluso exentas, con lo cual la pretendida progresividad podría desvanecerse totalmente.

El Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, multiplicó los regímenes de tributación de los incrementos de patrimonio. En efecto, la regulación por el mismo establecida distingue entre incrementos a corto plazo (un año), a medio plazo (entre uno y dos años) y a largo plazo (más de dos años). Además, y debido al régimen transitorio, es preciso distinguir entre elementos patrimoniales adquiridos antes y después del mismo. Este cúmulo de distinciones, se incorporó al ya de por sí complejo sistema de integración y compensación de rentas de la Ley 18/1991, de 6 de junio, lo que determinó una complejidad difícilmente superable y fácilmente subsanable.

Se opina que es ecuánime, cuando se critica a la Ley 18/1991, de 6 de junio, por su complejidad, singularmente manifiesta en el sistema de integración y compensación de rentas, no olvidar los efectos del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio.

#### **XIV. EL PROYECTO DE LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS DE ABRIL DE 1998**

##### **1. El Informe de la Comisión Lagares.**

El Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de mayo de 1998 responde al cumplimiento de uno de los objetivos más señalados de la política tributaria del Gobierno que, a tal efecto, creó en el mes de febrero de 1997 una Comisión presidida por Manuel LAGARES, profesor universitario e Inspector de la Hacienda del Estado, cuya dedicación asidua y señera a la Hacienda Pública se remonta a los días del «Libro Verde» (1973).

Los trabajos de la Comisión Lagares han sido publicados en febrero de 1998, y sus principales conclusiones son las siguientes:

a) Gravamen de la renta discrecional.

El nuevo impuesto debe fundamentarse en el concepto de renta discrecional, entendida como la renta de la que, en principio, el sujeto pasivo puede disponer libremente y que exceda de la que ha de dedicar de forma obligada a la cobertura de las necesidades más esenciales suyas y de su familia. Para determinar la base liquidable de la renta total debe detraerse la renta necesaria para atender a las necesidades vitales.

b) Gravamen específico de las ganancias patrimoniales a tipo proporcional.

Las ganancias y pérdidas patrimoniales obtenidas a medio y largo plazo deben ser gravadas independientemente de las restantes rentas. En este sentido el gravamen a tipo proporcional reducido del Real Decreto-Ley 7/1996, se estima acertado. No obstante, en lo que concierne a la corrección monetaria, se estima que la misma sólo debe aplicarse a activos respecto de «... los que no existe habitualmente una demanda continuada como, por ejemplo, suele ocurrir en los inmuebles».

Las pérdidas patrimoniales a medio y largo plazo sólo se compensarán con las ganancias de la misma naturaleza, y las pérdidas patrimoniales a corto plazo se compensarán con las rentas ordinarias de manera limitada y diferida a lo largo de varios períodos impositivos.

c) El sujeto pasivo debe ser la persona física.

El sujeto pasivo debe ser la persona física. En cuanto al problema de la atribución y acumulación de rentas en la unidad familiar, la Comisión se muestra extraordinariamente cauta, limitándose a exponer las opciones abiertas al legislador y a destacar sus ventajas e inconvenientes.

Late en el fondo de los razonamientos de la Comisión Lagares un comprensible conservadurismo, teniendo en cuenta que la solución dada a esta cuestión por la Ley 18/1991, de 6 de junio, cuenta con la vitola de haber superado un recurso de inconstitucionalidad que fue desestimado por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1994. Postura esta de la Comisión Lagares que es tanto más ecléctica cuanto que el informe «La Reforma Fiscal y los problemas de la Hacienda Pública Española», anteriormente citado, y en cuya elaboración participaron algunos miembros de la misma, proponía sin embargo, «...aplicar el sistema de *splitting* o de partición de rentas a todos aquellos matrimonios que presentan declaración conjunta, cualquiera que sea la proporción en que cada cónyuge contribuya a la obtención de renta familiar...» (18).

---

(18) *La reforma Fiscal...* Pág. 84.



d) Las rentas irregulares deber ser corregidas mediante la aplicación de coeficientes reductores.

Las rentas irregulares, deben ser objeto de una corrección para evitar el exceso de progresividad derivado de su acumulación en un período impositivo, a través de un coeficiente reductor aplicado sobre las mismas.

Esta técnica de tratar las rentas irregulares es novedosa en nuestra imposición sobre la renta de las personas físicas, y la Comisión aduce que, por relación al tradicional sistema de promediación, se pueden conseguir los mismos resultados pero de una manera mucho más simple.

e) Escala de gravamen de escasos tramos y marginal máximo en el entorno del 45 por 100.

La tarifa debe oscilar entre un tipo marginal máximo no superior al 50 por 100 tomando como tipo de referencia el 45 por 100 y un tipo inicial que debería situarse en el entorno del 20 por 100. La tarifa no debería tener más de cinco tramos y en el futuro debería construirse con sólo tres tramos. La Comisión pone un gran énfasis en las ventajas de una tarifa con pocos tramos que, a su entender, consisten en la disminución de «... problemas tradicionales de acumulación que todo impuesto formalmente progresivo genera... El primero de ellos es que la influencia del impuesto sobre la acumulación de la renta y el ritmo temporal con el que se plantea las transacciones desaparecería o se reduciría notablemente, porque cambios poco sustanciales en la renta no alteran el tipo marginal aplicable. El segundo es que la inflación tendría unos menores efectos en el ámbito fiscal, pues el aumento nominal de la renta no generaría cambios tan frecuentes en el tipo marginal aplicable».

f) Deducciones en la cuota limitadas.

Las deducciones en la cuota deben limitarse a las que procedan para evitar la doble imposición, donativos, regímenes especiales de Ceuta y Melilla y Canarias, empresariales y profesionales estatales y a las establecidas por las Comunidades Autónomas. Subraya la Comisión que buena parte de las deducciones cuya supresión se propone quedan incluidas en la cantidad que reducirá la base imponible al objeto de someter a gravamen tan sólo la renta discrecional.

Además de estas deducciones, ciertamente limitadas, la Comisión estudia la conveniencia de introducir una deducción general por ahorro pero sin efectuar una recomendación concreta.

g) Tratamiento favorable para las rentas del trabajo.

Las rentas del trabajo no reflejan idéntica capacidad tributaria que los rendimientos procedentes de otras fuentes con un sustrato patrimonial, lo que aconseja establecer determinadas reducciones en base imponible a favor de aquéllas.

*h) Eliminación de los rendimientos estimados de bienes inmuebles de uso propio.*

Los rendimientos actualmente atribuidos a los inmuebles de uso propio deben desaparecer. Considera la Comisión que «... la imputación de rendimientos presuntos (19) por bienes inmuebles no arrendados o subarrendados rompe con el criterio de la renta realizada...». Consecuentemente no deben deducirse los intereses de préstamos que financian la vivienda propia.

*i) Desestimación de los gravámenes liberatorios para las rentas del capital, excepto en el caso de instituciones de inversión colectiva.*

Los rendimientos del capital mobiliario deben integrarse en la base imponible sujeta a tarifa general, desestimándose así la introducción de gravámenes proporcionales o incluso liberatorios para las rentas del capital. No obstante, respecto de las rentas derivadas de los fondos de inversión, la Comisión «... considera que su producto debería continuar manteniendo un tratamiento propio de ganancias patrimoniales... cualquier otra posible forma de tributación estaría incidiendo directa o indirectamente sobre ganancias y pérdidas no efectivamente realizadas por los partícipes, lo cual chocaría frontalmente con la concepción del impuesto que en este Informe se mantiene» (20).

*j) Dedución por doble imposición de dividendos estimativa.*

Mantenimiento del actual sistema de deducción por doble imposición de dividendos.

*k) Transparencia fiscal internacional.*

Mantenimiento de la transparencia fiscal internacional en los términos previstos en el artículo 2.º de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

*l) Transparencia fiscal interna basada en la eliminación fiscal de la sociedad interpuesta.*

Las sociedades de mera tenencia de bienes podrían quedar sometidas a un régimen de transparencia fiscal en el que se aplican las normas del IRPF. La transparencia fiscal interna debería suprimirse cuando el tipo marginal máximo de gravamen del IRPF y del Impuesto sobre Sociedades se aproximasen.

---

(19) No son, en la legislación vigente, realmente, dichos rendimientos determinados vía presunción, sino por aplicación de una regla cuyo resultado es irrefutable. Por tanto, con independencia de los argumentos de fondo de la Comisión, no se trata de rendimientos presuntos sino de rendimientos que el legislador entiende que se derivan de la posesión y disfrute de los bienes inmuebles. Así se expresa, por otra parte, la exposición de motivos del Proyecto.

(20) Un sistema de tributación por imputación existe en Alemania, EE.UU. y Reino Unido entre otros países, como así se desprende de la información contenida en el Cuadro núm. 6 del informe de la Comisión Lagares.

m) Prevalencia de los métodos de estimación directa en actividades empresariales y profesionales.

Los rendimientos de las actividades empresariales y profesionales deben determinarse por remisión a las normas del Impuesto sobre Sociedades.

No debe seguirse el camino de «subjetivizar» el actual sistema de signos, índices o módulos para hacerlo más llevadero a los sujetos a quienes actualmente se aplica, sino promover que éstos, de forma voluntaria, mejoren el nivel de registro de sus operaciones, pasando voluntaria y definitivamente a otros sistemas de estimación.

n) La deducción general por ahorro.

En el capítulo VI de la parte II, la Comisión Lagares examina la deducción general por ahorro. La deducción general por ahorro es la medida que da coherencia a una reforma que «... debería incentivar el ahorro, evitando discriminaciones infundadas entre sus distintas materializaciones...», según reza el principio operativo octavo. Porque, en efecto, el descenso de los tipos marginales y, en general, la nueva estructura de la progresividad, al aumentar la renta del contribuyente después de impuestos indirectamente debe generar ahorro privado, pero también aumentar el consumo, al menos en los contribuyentes con rentas medias y bajas. Consecuente con un planteamiento de fomento del ahorro, la Comisión Lagares analiza una deducción de la cuota respecto de la ahorrada, con las siguientes características:

- Debería ser más elevada para las rentas más modestas, puesto que su capacidad de ahorro es menor.
- Debería primar el esfuerzo adicional.
- Debería ser de sencilla aplicación y control.
- Debería armonizarse con el fomento de las inversiones de carácter social.

Sin embargo, la Comisión Lagares, no efectúa una recomendación concreta sobre el particular.

Las recomendaciones relativas al gravamen de la renta discrecional, a los coeficientes reductores de las rentas irregulares, al gravamen de las plusvalías a tipo proporcional reducido y a la reducción del número de tramos de la tarifa y de su marginal máximo, han abierto ya un interesante debate de política tributaria, el cual va a encontrar en el propio Informe un adecuado encauzamiento, porque su contenido expositivo así lo permite e incluso estimula, cumpliendo, de esta manera, una de las finalidades de este tipo de documentos.

Las recomendaciones contenidas en el Informe rendido por la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas no implican una modificación radical del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En efecto, el modelo de impuesto que de las citadas recomendaciones se desprende es el mismo que el preexistente, si entendemos, como así parece correcto, que las notas que caracterizan a los modelos de imposición sobre la renta son dos: definición de la renta gravada y estructura del tipo de gravamen. Sin embargo, el conjunto de las recomendaciones pueden contribuir holgadamente a conformar un impulso reformador de contornos bien definidos, de manera tal que la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas resultante del mismo contenga los elementos innovadores suficientes como para ser considerada portadora de una sustantividad propia.

## **2. Adecuación del Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a las recomendaciones de la Comisión Lagares.**

¿Hasta qué punto el Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de mayo de 1998 ha seguido las principales recomendaciones del Informe para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas? Como seguidamente se demostrará, el grado de adecuación ha sido muy alto.

### *2.1. El concepto de renta discrecional.*

El segundo párrafo del artículo 2.º del Proyecto afirma que «El impuesto gravará la capacidad económica del contribuyente, entendida ésta como su renta disponible, que será el resultado de disminuir la renta en la cuantía del mínimo personal y familiar».

El Proyecto ha preferido llamar «renta disponible» a lo que la Comisión Lagares denomina «renta discrecional» pero, evidentemente, ambas expresiones se refieren al mismo concepto.

El artículo 15 vuelve a utilizar el concepto de «renta disponible» cuando establece que «La base imponible del impuesto es la renta disponible del contribuyente, expresión de su capacidad económica». Finalmente, el artículo 40 establece las cuantías del mínimo exento, personal y familiar, y el artículo 70 hace lo propio respecto de la tributación conjunta, debiendo notarse que es a través de dichos mínimos como se determina la renta disponible.

El Proyecto de Ley ha seguido, por lo tanto, fielmente la recomendación de la Comisión Lagares.

La cuestión del mínimo exento, de la que, en definitiva, nace la idea de tomar como índice demostrativo de la capacidad económica la renta discrecional o renta disponible, es un tema clásico de la Hacienda Pública.

ADAM SMITH advertiría que los salarios y las necesidades que componen la renta real de subsistencia deberían estar exentos, y que la renta imponible debería definirse como renta por encima de la subsistencia (21).

Esta idea, bajo diferentes formas, estará presente en las teorías de los hacendistas de la primera mitad del presente siglo y reaparecerá con gran fuerza y pretensiones intelectuales en el Informe Carter.

LUIGI EINAUDI afirma que: «La primera condición para que el contribuyente pueda ser requerido al pago del impuesto es que su renta sea superior al mínimo necesario para vivir, superior a aquel mínimo sin el cual no puede vivir la persona perteneciente a una determinada sociedad política. Es inútil exigir el impuesto sobre la renta mínima, porque si admitimos que sin ésta el contribuyente ni puede vivir, cuando el impuesto la redujese por debajo del mínimo, el contribuyente acabaría por caer al cargo de la colectividad, bien directamente del Estado o de las instituciones de beneficencia. El impuesto pagado debería serle restituido a título de subsidio...» (22).

BLUM y KALVEN advierten que: «El problema central de una exención, aparte de determinar su cuantía, es decidir cómo se ha de actuar respecto de las personas que estén por encima del mínimo exento. Fundamentalmente sólo hay tres posibles soluciones. La primera es excluir totalmente del beneficio de la exención a quienes están por encima del mínimo exento. Esta solución presenta la dificultad de que da por resultado unos tipos marginales extraordinariamente altos, cuando no absurdamente elevados, sobre la renta situada inmediatamente por encima del nivel de exención... Las otras dos elecciones básicas evitan este resultado, dejando que todo o parte del beneficio de la exención alcance a las personas que están por encima del mínimo exento aunque no sean los beneficiarios de la exención en que se pensaba. Un método que se desarrolló por los ingleses consiste en eliminar gradualmente la exención para quienes se hallen por encima del límite de aquélla. Esto se consigue graduando la exención inversamente a la cantidad de renta y de esa forma graduándose el tipo de gravamen. En este sistema hay tres niveles críticos: el inferior, por debajo del cual no se paga impuesto; el tope superior en el que no se permite ninguna minoración exenta; y la clase intermedia... La solución norteamericana ha sido permitir a todos los contribuyentes deducir la misma cantidad exenta, cualquiera que sea su renta total...» (23).

BLUM y KALVEN comparan el impuesto a tipo proporcional con una exención igual para todos los contribuyentes (impuesto degresivo) con un impuesto con tipos marginales graduados (impuesto graduado), llegando a las siguientes observaciones:

---

(21) MUSGRAVE, R.: Referencia tomada de *Teoría de la Hacienda Pública*. Pág. 96.

(22) EINAUDI, Luigi: *Principios de Hacienda Pública*. Pág. 138.

(23) WALTER J., BLUM y KALVEN: *El Impuesto Progresivo: un tema difícil*. Pág. 231 y ss.

- La progresividad en el impuesto degresivo resulta de que el tipo fijo se aplica tan sólo a una fracción de la renta y esa fracción aumenta, en términos relativos, a medida que lo hace la renta. El tipo efectivo va creciendo a medida que lo hace la renta hasta llegar en el límite al tipo de gravamen nominal. En un impuesto degresivo el tipo de gravamen marginal es siempre el mismo o idéntico al tipo nominal, de manera tal que dicho impuesto no tiene el efecto desventajoso de los tipos graduados sobre los estímulos para trabajar, invertir y ahorrar.
- Al ser el tipo marginal coincidente con el tipo nominal, es decir, constante cualquiera que sea el nivel de renta, no puede aumentarse para las personas con grandes ingresos sin que se produzca un aumento equivalente para aquellos que están exactamente por encima del nivel de exención. Por consiguiente, prácticamente el tipo marginal para los ricos se fijará a un nivel medido por la tolerancia de los grupos inferior o medio de contribuyentes.
- Solamente hay una curva posible de progresividad derivada de un impuesto degresivo, a diferencia del impuesto graduado, que admite múltiples curvas de progresividad. Una vez que el importe a recaudar queda fijado solamente se necesita una decisión: determinar dónde se debe trazar la línea de exención. Una vez tomada, todos los demás problemas quedan resueltos automáticamente. La cuantía del tipo se fija en función del nivel de exención.
- Para un nivel dado de exención y para un importe determinado de ingresos públicos a recaudar, el impuesto degresivo es la forma más suave de un impuesto graduado o progresivo. En efecto, cualquier escala de tipos graduados que produjera la misma cantidad de ingresos que un impuesto degresivo dado tendría que ser más progresiva.

Las observaciones precedentes llevan a BLUM y KALVEN a reflexionar respecto de la verdadera naturaleza de la diferencia entre la degresión y la graduación. En esta línea de pensamiento afirman que «La degresión implica una posición bien definida ante el problema de la igualdad. Un impuesto degresivo está limitado básicamente a una comparación entre dos categorías de personas: las que están por debajo y las que se hallan por encima del nivel de exención. Pero un impuesto graduado necesariamente lleva consigo la comparación de dos o más categorías... Con un impuesto degresivo la progresividad entre los contribuyentes es sólo una consecuencia y no la finalidad del impuesto; con un impuesto graduado, destinado a reducir las desigualdades económicas, la progresividad tiene por fin afectar no solamente a las rentas altas y medias en relación con las bajas, sino también a aquéllas en relación con las medias y bajas... La diferencia entre degresión y tipos graduados sigue siendo una cuestión de principio».

El impuesto degresivo implica que, en términos de igualdad, se traza una línea divisoria, que «... significaría que se había trazado una línea divisoria: la sociedad, en efecto, diría que no deseaba reducir a través del impuesto la renta de nadie que estuviera por debajo del nivel exento y que no se preocupaba por reducir las desigualdades de renta de quienes estuvieran por encima de ese nivel...».

Las reflexiones de BLUM Y KALVEN tienen el mérito de extraer la cuestión del mínimo exento del plano de la subsistencia para insertarla en el contexto de la igualdad y la progresividad. Por eso se trata de una cuestión de principio.

El Informe Carter asociará la distribución del tributo al concepto de «potencial económico discrecional» o renta discrecional. Y es curioso, en este punto, observar que el Título II del Proyecto se denomina «Determinación de la capacidad económica sometida a gravamen» y que el apartado 1 del artículo 15 establezca que la renta disponible es la expresión de la capacidad económica del contribuyente. ¿Hasta qué punto el Informe Carter ha influido en la Comisión Lagares y a través de ésta en el Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas?

A juicio de SIMÓN ACOSTA, miembro de la Comisión Lagares, la idea de minorar la renta gravable en el importe de los gastos indispensables para atender las cargas familiares «... se encuentra ya recogida en estudios prestigiosos, que algunos ignoran o silencian... El Proyecto de la Comisión Royale d'enquête sur la fiscalité (habitualmente designado como Informe Carter), que data de 1966, sostenía que la renta gravable no debe ser el beneficio neto, sino la renta disponible o discrecional, la renta restante tras atender un nivel de vida suficiente habida cuenta las circunstancias sociales» (24).

El párrafo precedente, entresacado de la interesante colaboración de SIMÓN ACOSTA a la obra colectiva que conmemora el treinta aniversario de la Asociación Española de Asesores Fiscales, refuerza la intuición de que el Informe Carter, treinta años después, sigue proyectando su luz sobre los reformadores fiscales españoles de fin de siglo porque en el informe de la Comisión Lagares se afirma, como ya sabemos, que el nuevo impuesto debe fundamentarse en el concepto de renta discrecional y, lo que es todavía más significativo, el segundo párrafo del artículo 2.º del Proyecto identifica la capacidad económica gravable con la renta disponible.

La preocupación mayor del Informe Carter en materia de la imposición sobre la renta es que los impuestos se distribuyan entre los contribuyentes en proporción a su capacidad tributaria. A tal efecto elabora una teoría que parte de la definición de capacidad tributaria y finaliza con la proposición de una escala de gravamen a través de la cual se concreta el importe de la deuda tributaria de cada sujeto pasivo. Pues bien, la referida teoría descansa sobre el concepto de «potencial económico discrecional», que se define como «... el producto del potencial económico total de la unidad de imposición y de aquella fracción del potencial económico global que la unidad de imposición puede afectar a gastos comprensibles... Por potencial económico global debemos entender el que permite a la unidad de imposición procurarse bienes y servicios para su uso personal, se ejerza o no esa potencia. Por fracción del potencial económico que se puede afectar a los gastos comprensibles entendemos aquella parte de la capacidad económica global de la unidad de imposición de la que no se precisa para el sostenimiento de los miembros de la unidad. Sostener no es aquí sinónimo de proveer a la mera subsistencia física. El término más bien quiere decir suministrar los

---

(24) SIMÓN ACOSTA, E.: *Presente y Futuro de la Imposición Directa en España*. Pág. 121.

servicios necesarios para conservar en la familia o en el contribuyente que no tiene a nadie a su cargo un nivel de vida conveniente por relación al de otras unidades... Las cargas familiares influyen sobre la fracción (de renta) que se puede afectar a los gastos comprensibles» (25).

Parece claro que el Informe Carter propone, como base de la distribución o reparto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el concepto de potencial económico discrecional que puede ser entendido, sin forzar el sentido de las cosas, como equivalente al concepto de renta discrecional utilizado por la Comisión Lagares.

Ahora bien, para que el concepto de la renta discrecional en la Comisión Lagares y en el Informe Carter puedan considerarse pertenecientes al mismo esquema de pensamiento sería necesario, además, que las consecuencias del mismo en la estructura del Impuesto fueran homogéneas. Pero esto no es así, porque, una vez sentado el concepto de potencial económico discrecional (Informe Carter) y de rentas discretionales o disponibles (Comisión Lagares y Proyecto), los efectos que se le asignan son diferentes.

En primer lugar, porque la medición del potencial económico global o capacidad económica global se hace en el Informe Carter a través de la denominada «base integral del impuesto» que difiere sustancialmente de la base imponible que se deduce de la Comisión Lagares y del Proyecto, y en segundo lugar, y esto tal vez sea lo más significativo, porque el Informe Carter no extrae como consecuencia, a diferencia de la Comisión Lagares y del Proyecto, que la renta sometida a la escala graduada debe ser la renta total minorada en la cantidad destinada a los gastos no comprensibles sino que la consecuencia que extrae consiste en considerar «... la capacidad tributaria de una unidad de imposición como proporcional a la renta que puede afectarse a los gastos comprensibles... (es decir) que la relación entre la capacidad tributaria de la unidad de imposición *A* y la capacidad tributaria de la unidad de imposición *B* es la misma que existe entre la renta que se puede afectar a los gastos comprensibles de *A* y de *B* que pueden afectarse a los mismos fines».

La consecuencia que el Informe Carter deriva de la medición de la capacidad económica en función de la renta discrecional no es el establecimiento de un mínimo exento, personal y familiar, al modo del Proyecto, sino un conjunto de medidas que afectan a la construcción de la tarifa y la medición de la capacidad económica global. Podemos resumir el discurso del Informe Carter de la siguiente manera:

- El tributo debe repartirse según la capacidad económica discrecional, definida como la diferencia entre la capacidad económica global y la capacidad económica necesaria para permitir a la unidad tributaria mantenerse a un nivel de vida razonable en comparación al de otras unidades.

---

(25) Informe Carter. Tomo II. Pág. 5 y ss.



Cuanto más elevada es la renta global de la unidad tributaria, mayor es la cantidad de renta que puede afectar a gastos comprensibles. En función de este criterio se puede construir una tabla de tipos marginales progresivos que recaigan sobre la renta total. Más adelante expondremos las características de esta tarifa.

- La familia debe ser considerada como una unidad tributaria. De manera tal que se pueden distinguir tres tipos de unidades tributarias: el contribuyente sin nadie a su cargo, los cónyuges sin personas a su cargo, y los cónyuges que tengan personas a su cargo. La consideración de la familia como unidad tributaria implica la acumulación de la renta, pero también su tributación por una escala específica o escala conjunta (ésta fue la solución adoptada por la Ley 18/1991, de 6 de junio, aunque de forma opcional para los sujetos pasivos). La Comisión Carter, por el contrario, desestima expresamente la escala única y el establecimiento de una exención fija para los cónyuges, pues «... la adopción de una exención implicaría una reducción del impuesto injustificada para las parejas de renta elevada y no suficientemente generosa para las rentas modestas...» (26). Respecto de los cónyuges que tienen hijos a su cargo, la Comisión Carter entiende que pueden afectar una parte menor de sus rentas a los gastos comprensibles que los matrimonios sin hijos pues los padres tienen que hacer frente a gastos para cumplir las obligaciones para con sus hijos que aumentan con la renta pero no tan rápidamente como lo hace el tipo de gravamen marginal, de aquí que «... el empleo de exenciones en razón de los hijos es, pues, un medio poco apropiado de diferenciar la carga fiscal de los cónyuges que tienen hijos de la que no los tienen. La adopción de un régimen de desgravación peca probablemente en el otro sentido. El método más sutil sería adoptar escalas de tipos de gravamen diferentes para las unidades de imposición que tienen un hijo, dos hijos, tres hijos, etc. Pero estas escalas supletorias suscitarían en el contribuyente dificultades que no se justificarían por las pequeñas diferencias que se contemplan. Las desgravaciones fijas jugarían a favor de las familias de renta modesta, lo cual nos parece razonable» (27).
- Algunos gastos personales incomprensibles afectan a ciertas unidades tributarias y a otras no: gastos médicos extraordinarios, donaciones hechas a parientes más próximos con el fin de ayudarles a subvenir sus necesidades y los gastos en que incurren las madres que trabajan fuera del hogar y que tienen hijos menores. La Comisión Carter recomienda que se tengan en cuenta tales gastos específicos estableciendo «... una desgravación del impuesto igual al tipo de gravamen marginal máximo multiplicado por la suma de estos gastos» (28).

---

(26) Informe Carter. Tomo II. Pág. 18.

(27) Informe Carter. Tomo II. Pág. 19.

(28) Informe Carter. Tomo II. Pág. 22.

Rechazo de las exenciones en la base imponible. La postura de la Comisión Carter en este punto es tajante: «no hemos tratado de excluir del Impuesto personal sobre la Renta una cantidad absoluta que podría considerarse como la renta necesaria al mantenimiento de un nivel de vida mínimo. La idea de que el Impuesto sobre la Renta no debería reducir la renta por debajo del nivel de subsistencia es loable en sí, pero, creemos, mal concebida. El nivel de subsistencia no tiene un significado absoluto... Estamos convencidos plenamente de que los primeros dólares de renta no deberían ser gravables... los contribuyentes de renta modesta tienen una capacidad económica discrecional débil o nula...recomendamos la adopción de dos escalones de tipos nulos: uno para los individuos sin personas a su cargo y otro para las unidades de gravamen familiares. Estos escalones de tipo nulo equivalen a exenciones por el mismo valor o corresponden a escalas de tipos en virtud de las cuales se grava la renta del primer escalón, pero que permiten desgravaciones que compensen exactamente el impuesto del primer escalón» (29).

Del planteamiento teórico precedente se derivan los siguientes elementos técnicos configuradores de la estructura de la medición de la capacidad económica:

- Dos escalas de gravamen, ambas de veintiún tramos, una para los contribuyentes sin personas a su cargo y otra para las unidades familiares.
- Los tramos inferiores de la escala se gravan a tipo nulo.
- El tipo marginal máximo es del 50 por 100.
- Deducciones en la cuota de cantidad fija por hijos, atendiendo a diferentes circunstancias (30).

Lo expuesto en líneas anteriores pone de relieve que la vigente Ley 18/1991, de 6 de junio, está más cerca, en este punto, del Informe Carter que el Proyecto, lo cual, obviamente, no implica demérito para este último.

La consecuencia que la Comisión Lagares extrae del concepto de renta discrecional es que los poderes públicos no están legitimados para exigir el impuesto sobre lo que no tenga carácter de renta discrecional, esto es, las cantidades que el sujeto ha de dedicar de forma obligada a la cobertura de sus necesidades más esenciales suyas y de su familia. El Proyecto traduce la referida teoría estableciendo un mínimo exento, personal y familiar, de manera tal que la renta gravable será la total minorada en el importe del mínimo exento.

---

(29) Informe Carter. Tomo II. Pág. 23.

(30) Informe Carter. Tomo II. Pág. 228 y ss.

La consecuencia que la Comisión Carter extrae del concepto de renta discrecional es que la escala de gravamen debe construirse sobre la presunción de que la parte de renta total que se puede aplicar a los gastos comprensibles crece progresivamente, de manera tal que, en último término, la teoría de la renta discrecional trata de justificar la progresividad, o por mejor decir, una determinada concreción de la progresividad.

Ha de señalarse que la importancia del Informe Carter en el contexto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas no se debe a la teoría de la renta discrecional, que es sobre lo que hasta aquí hemos venido comentando, sino a su relación con el concepto de renta definido por la tradición von Shanz-Haig-Simons. Es la fidelidad del Informe Carter a las consecuencias lógicas de esta tradición -dice FUENTES QUINTANA- la que da racionalidad plena a su contenido y la que gana la continuada admiración del lector (31). Esta materia, a la que el Informe Carter se refiere bajo la expresión «base integral del impuesto», a la que dedica el Capítulo 8 del Tomo II, contiene el aparato conceptual para medir la capacidad económica global o renta total de la que se deriva la renta discrecional. Aquí reside la verdadera importancia del Informe Carter y por ello será recordado y es actualidad y punto de referencia en los debates relativos al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Si examinamos los estudios introductorios que a la traducción del Informe Carter por el Instituto de Estudios Fiscales se acompañan, nos daremos cuenta que los mismos hacen hincapié en el concepto de base integral del impuesto y sólo de pasada aluden al concepto de renta discrecional.

El destacado hacendista R.A. MUSGRAVE, que califica el Informe Carter de monumento tributario, cuando comenta lo concerniente a la estructura de tipos de gravamen e incidencia del impuesto, dice que «...El grado de progresividad se deriva de ciertas hipótesis basadas en la distinción entre renta discrecional y no discrecional... No encontramos particularmente útil esta racionalización de la estructura de tipos de gravamen. Aunque el concepto de renta no discrecional pueda facilitar la fijación del tramo inferior con un tipo de gravamen cero (o sea el límite exento) y la decisión del extremo inferior de la escala, ya no resulta útil al adentrarnos en los niveles medios y elevados de renta... Además, el modelo asumido de incremento en la relación entre renta discrecional y no discrecional nos resulta totalmente arbitrario y nada convincente...» (32).

De la misma opinión es FERNÁNDEZ-ORDÓÑEZ, impulsor de la reforma tributaria de 1978, para quien el «... Report es prácticamente inútil como justificación para una estructura de tarifas progresivas por encima del mínimo exento... Entramos con ello en un terreno de juicios éticos que nunca pueden ser abstractos, sino emitidos dentro de su contexto socioeconómico... En ciertos países donde las desigualdades en la distribución de la renta son viejas y dolorosas, la exigencia de una mayor justicia puede conducir al mismo tiempo a un concepto particular de la equidad fiscal y a unos requerimientos de redistribución más adecuados...» (33).

---

(31) Informe Carter. Tomo I. Pág. XII.

(32) *Revista de Economía Financiera*. Núms. 26 y 27. Pág. 52.

(33) *Ídem*. Pág. 37.

En parecidos términos se pronuncia GOTA LOSADA para quien «... la función matemática que relaciona la renta total y la renta discrecional... no ha solucionado ni mucho menos el difícil problema de elaborar objetivamente las escalas progresivas. Esta labor será siempre política...» (34).

Está fuera de toda duda, tanto en el campo de la teoría de la Hacienda Pública como en el de la experiencia legislativa española y extranjera, que los individuos que no superan un determinado nivel de renta no deben contribuir por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y que las cargas familiares minoran la capacidad de pago. Lo que se debate es la forma más adecuada para instrumentar el mínimo exento y el reconocimiento de las cargas familiares. La literatura sobre ambas cuestiones, que engarzan con la más amplia de la progresividad, es tan amplia que, por nuestra parte, sería pretencioso ni tan siquiera intentar un apretado resumen. Por eso nos limitamos, ya para concluir, a reproducir el criterio de algunos autores españoles.

J.V. SEVILLA SEGURA, entiende que «... si tanto el mínimo exento general como las deducciones familiares tienen el propósito de salvaguardar de la tributación un nivel mínimo de renta, parece lógico que dicho nivel sea igual para todos aquellos que se encuentren en las mismas circunstancias... La técnica para conseguir este resultado no es otra que practicar las deducciones de la cuota o cantidad de impuesto a pagar en lugar de hacerlo de la base...» (35).

ALBI IBÁÑEZ, CONTRERAS, GONZÁLEZ-PÁRAMO y ZUBIRI advierten que «... No resulta neutral sobre el grado de progresividad efectivo el establecimiento alternativo de reducciones en base imponible o de deducciones en la cuota... El ahorro fiscal del individuo con mayor renta es superior en el caso de la desgravación en base (dependiente de su tipo marginal), mientras que en el caso de la deducción de la cuota el ahorro fiscal es igual para ambos individuos...» (36).

SIMÓN ACOSTA entiende que «Demostrada la relación entre los gastos de subsistencia familiar con la capacidad económica... resta por determinar qué técnica ha de utilizarse para incorporar este elemento a la normativa del IRPF. La respuesta sólo puede ser una: la modulación de la base imponible o liquidable del impuesto. La disminución de capacidad económica provocada por la obligación de atender gastos de subsistencia de las personas a cargo del contribuyente se debe traducir en una disminución equivalente de la base imponible... Otra técnica como la deducción en cuota de una cantidad a tanto alzado por hijos o por ascendientes (fórmula que actualmente se utiliza), no adaptan el impuesto a la capacidad económica gravable...» (37).

A nuestro entender la cuestión del mínimo exento y de las cargas familiares obligatorias está ligada, como bien dice SIMÓN ACOSTA, a la capacidad económica. El sujeto pasivo que de-

---

(34) GOTA LOSADA, A.: *Tratado del Impuesto sobre la Renta*. Volumen I. Pág. 93.

(35) *Diez lecciones de financiación y diseño tributario*. Pág. 151.

(36) *Teoría de la Hacienda Pública*. Pág. 416 y ss.

(37) *Presente y Futuro de la Imposición Directa en España*. Pág. 126 y ss.

muestra capacidad económica debe satisfacer el tributo y el que no la demuestra no debe hacerlo. Pues bien, con ambas técnicas, reducción en base imponible y deducción en la cuota, se consigue dicho resultado. Por tanto, en este sentido ambas técnicas son igualmente aceptables. Sin embargo, la técnica de la deducción en base imponible procura al sujeto pasivo que debe pagar impuestos un mayor «ahorro fiscal», es decir, incide sobre el grado de progresividad lo cual, en sí mismo, no encierra ninguna connotación, sea positiva o negativa. Y esto es así, porque como afirma NEUMARK «... debe ponerse de relieve con énfasis que toda progresividad impositiva, cualquiera que sea su clase y configuración, puede justificarse teóricamente sólo en el ámbito de los principios, pero no en cuanto a su medida concreta, su pendiente... Las llamadas teorías del sacrificio... no han podido ofrecer nada en realidad... Toda estructuración concreta de la progresividad lleva ciertamente una dosis mayor o menor de arbitrariedad y refleja las ideologías político-económicas y las relaciones de poder dominantes en cada momento, pero que, a pesar de todo, el postulado de la progresividad está indisolublemente unido por principio al postulado de capacidad de pago...» (38).

El principio de capacidad de pago queda suficientemente salvaguardado, en este punto, con la instrumentación que efectúa el Proyecto del mínimo exento y las cargas familiares, pero esto no implica un juicio adverso respecto de la vigente Ley 18/1991, de 6 de junio, ni de las leyes precedentes que establecieron instrumentaciones diferentes.

Sin perjuicio de los esfuerzos, muy estimables, para fundamentar teóricamente una determinada instrumentación, al modo del Informe Carter, o de los estudios y aportaciones de los tributaristas que se han adentrado en tan difícil materia, creemos que el criterio de NEUMARK, reconociendo la imposibilidad teórica de determinar una forma concreta de progresividad y remitiendo tal función al discurso político, dejando a salvo el principio de capacidad de pago, mantiene toda su validez.

Todas las leyes que en nuestro país han regulado la imposición sobre la renta de las personas físicas han sido sensibles al problema del mínimo vital y de las cargas familiares, si bien lo han abordado y resuelto de forma diferente.

La Ley de 20 de diciembre de 1932, de la Contribución General sobre la Renta estableció un mínimo exento de 100.000 pesetas, bajo la técnica de una escala de gravamen que comenzaba en 100.000 pesetas (art. 18), pero no permitía gasto alguno en concepto de sostenimiento propio y familiar (art. 8.º 1). El tipo marginal de la escala era del 11 por 100, a partir de 1.000.000 de pesetas.

La Ley de 16 de diciembre de 1954, de la Contribución General sobre la Renta, construía la escala de manera tal que el primer tramo, entre 0 y 100.000 pesetas se gravaba a tipo cero (art. 19). Además establecía una reducción de la renta «... igual a la que resulte de multiplicar 10.000 pesetas por el número de hijos legítimos o legitimados por subsiguiente matrimonio del contribuyente...». El tipo marginal de la escala era del 33 por 100 a partir de 1.000.000 de pesetas.

---

(38) *Principios de la imposición*. Págs. 193, 194 y 195.

Debe advertirse que la renta se gravaba también a través de los impuestos de producto.

El Decreto 3358/1967, de 23 de diciembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas es la norma que más prolijamente ha tratado la cuestión del mínimo exento y las cargas familiares. Para su perfecta comprensión es preciso tener en cuenta que los impuestos de producto pasaron a ser a cuenta del Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas.

La escala de gravamen no contenía un tramo a tipo cero y, además, el primer tramo, entre 0 y 100.000 pesetas se gravaba al 15 por 100. El marginal era del 61,4 por 100 a partir de 1.600.000 pesetas, pero la cuota resultante por aplicación de la escala tenía como límite máximo el 50 por 100 de la base liquidable (art. 33).

La protección de la familia se establecía, en primer lugar, a través de una reducción de la base imponible de los contribuyentes casados o viudos, en el importe de los rendimientos procedentes del denominado «patrimonio familiar», mobiliario o agrícola, hasta el límite de 600.000 pesetas más 60.000 por cada hijo con derecho a desgravación, ambos referidos al patrimonio (art. 28 y ss.).

Las cargas familiares eran contempladas a través de un conjunto de desgravaciones:

- 40.000 pesetas, por la esposa del contribuyente, salvo cuando medie sentencia de divorcio o separación judicial. Esta desgravación no se aplicaba cuando la base liquidable excedía de 1.600.000 pesetas [art. 36 a)].
- 25.000 pesetas por cada hijo legítimo, natural, reconocido o adoptado, con ciertas excepciones derivadas de la obtención de una determinada renta por los hijos [art. 36 b)].

Las desgravaciones por esposa e hijos se practicaban en el importe resultante de aplicar el tipo medio de gravamen a las cantidades mencionadas (art. 37).

El mínimo exento surtía efecto a través del mecanismo de deducción de las cuotas de los impuestos a cuenta. En efecto, las cuotas se deducían en sus cuantías íntegras, aun cuando estuvieran afectadas por reducciones, desgravaciones o exenciones (art. 40), siendo así que en los impuestos de producto se establecían reducciones en concepto de mínimo exento, de la cuota del Impuesto General se deducían cuotas no pagadas, de manera tal que, por esta vía, se obtenían los efectos propios de un mínimo exento. Así, por ejemplo, en el Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal la base imponible se reducía en 140.000 pesetas, con carácter general, y en 250.000 ó 400.000 pesetas para los titulares de familia numerosa de primera o segunda categoría (art. 19), y siendo el tipo de gravamen del 14 por 100 (39), de la cuota íntegra del Impuesto Gene-

---

(39) Cifras y tipo de gravamen vigentes en el momento de la derogación del impuesto.

ral se deducían cantidades fijas, es decir, el resultado de multiplicar el importe del mínimo exento del impuesto de producto por el tipo de gravamen del referido impuesto.

Esta misma técnica, aunque con diferentes cantidades, se aplicaba en los restantes impuestos de producto, excepto en el Impuesto sobre las Rentas del Capital, en el que no existía mínimo exento general sino una reducción del 50 por 100 de la base imponible exclusivamente a favor de los rendimientos de la propiedad intelectual cuando el dominio de las obras pertenecía a la viuda o hijos menores del autor (art. 25).

También pueden entenderse formando parte de la consideración del mínimo vital o de los gastos personales y cargas familiares la deducción de los gastos de carácter extraordinario por razones de enfermedad [art. 17.1 e)] o los gastos de enfermedad recurrentes cuando el contribuyente fuere ciego, gran mutilado o gran inválido, física o mentalmente [art. 17.1 f)].

La Ley 44/1978, de 8 de septiembre, construía la escala de gravamen de manera tal que el primer tramo, hasta 200.000 pesetas, se gravaba al 15 por 100. El marginal era del 65,51 por 100 y la cuota íntegra no podía exceder del 40 por 100 de la base imponible (art. 28).

En concepto de mínimo exento, se establecía una deducción de cuota en la cantidad fija de 15.000 pesetas, y en concepto de cargas familiares 8.500 pesetas por matrimonio, 6.000 pesetas por hijos y 5.000 pesetas por ascendiente, con ciertas limitaciones (art. 29). Los gastos de enfermedad motivaban una deducción del 15 por 100 del importe de los mismos.

La vigente Ley 18/1991, de 6 de junio, establece el tipo de gravamen cero hasta 467.000 pesetas. El marginal, como es bien sabido, es del 56 por 100, y no hay limitación en relación con el tipo medio de gravamen (art. 74).

Las deducciones por cargas familiares y gastos personales, se contemplan a través de deducciones en la cuota de cantidades fijas, por descendientes, ascendientes, edad del contribuyente, discapacidad y gastos de enfermedad, estos últimos en el importe del 15 por 100 de los incurridos.

Los precedentes legislativos muestran, como realmente no podía ser de otra manera a la altura de nuestro tiempo, que todas las leyes relativas a la imposición sobre la renta de las personas físicas han tomado en consideración el mínimo vital y las cargas familiares. Pero también muestra que, considerando en su conjunto, el tratamiento del Proyecto es absolutamente original.

En efecto, el mínimo exento de la Ley de 20 de diciembre de 1932 apenas es comparable al previsto en el artículo 40.2 del Proyecto, porque en este último se matizan las circunstancias personales del contribuyente y, además, porque 550.000 pesetas de 1998 nada tienen que ver con 100.000 pesetas de 1932. Más proximidad hallamos en relación con la reducción de la renta por hijos establecida en la Ley de 16 de diciembre de 1954, pero, en todo caso, se trata de una coincidencia parcial.

A partir de aquí las divergencias son totales, dado que, si exceptuamos las peculiares reducciones en concepto de rendimiento del «patrimonio familiar mobiliario y agrícola», el mínimo vital y las cargas familiares o bien han motivado primeros tramos a tipo cero o deducciones de la cuota sea a cantidad fija o según tipo medio de gravamen, pero nunca hallamos reducciones en la base imponible, cuyo efecto, como es sabido, equivale a las deducciones en la cuota a tipo marginal.

El conjunto constituido por el mínimo exento, personal y familiar, y la escala de gravamen, presuponen una determinada concepción de la progresividad cuya valoración pertenece, esencialmente, al dominio de lo político. Pero esta forma de determinación de la progresividad, con sus ventajas e inconvenientes, al igual que la existente en la Ley 18/1991, de 6 de junio, y en las leyes que la precedieron, se adecua al principio constitucional de capacidad económica, al que precisamente sirve y concreta. De manera tal que tan incorrecto es albergar o levantar dudas sobre dicha adecuación como entender que tal forma de determinación de la progresividad resume la esencia exclusiva y excluyente del servicio incontestable al principio de capacidad de pago.

## 2.2. *Las plusvalías* (40).

El artículo 6.º 1 d) incluye a «las ganancias y pérdidas patrimoniales» entre las partidas o conceptos que componen la renta del contribuyente. A lo largo del articulado se va desarrollando el régimen tributario de las ganancias y pérdidas patrimoniales: artículo 11.5 (individualización de rentas), artículo 14.1 c) (imputación temporal), artículo 26.2 (ganancias y pérdidas patrimoniales de carácter empresarial o profesional), artículos 31 a 37, ambos inclusive (determinación de las ganancias y pérdidas patrimoniales), artículos 38 b) y 39 (integración de las ganancias y pérdidas patrimoniales en la base imponible), artículo 44.12 (valoración de las ganancias patrimoniales en especie), artículo 53 (tipo de gravamen), artículo 75.2 d) (transparencia fiscal internacional) y artículos 77 y 78 (ganancias y pérdidas patrimoniales en instituciones de inversión colectiva).

El articulado enumerado establece un régimen de las ganancias y pérdidas patrimoniales que es, en gran medida, continuación del previsto en el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, si bien con algunas novedades que, en su conjunto, suponen una notable simplificación, en lo que concierne a las ganancias y pérdidas patrimoniales de elementos patrimoniales no afectos a actividades económicas. Por el contrario, las ganancias y pérdidas patrimoniales de elementos patrimoniales afectos a actividades económicas recibe un tratamiento sustancialmente diferente al actualmente en vigor.

### 2.2.1. Las ganancias y pérdidas patrimoniales de elementos no afectos a actividades económicas.

Las ganancias y pérdidas patrimoniales de elementos no afectos a actividades económicas se dividen en dos clases diferentes según que su período de generación sea o no superior a dos años.

---

(40) Véase **Anexo núm. 1**.



Las ganancias y pérdidas patrimoniales cuyo período de generación sea dos años y menos tributan a la escala general del impuesto (arts. 50 y 61 del Proyecto), sin reducción alguna, aunque previa corrección monetaria en el caso de bienes inmuebles. En cambio, cuando el período de generación hubiere sido superior a dos años el tipo de gravamen es del 20 por 100 (arts. 53 y 63 del Proyecto), mediando también corrección monetaria en el caso de los inmuebles. Desaparece, pues, la distinción entre tres tipos de ganancias o incrementos de patrimonio (menos de un año, entre uno y dos y más de dos), de manera tal que la única distinción se traza a partir de los dos años.

También desaparece la reducción de las 200.000 pesetas para las ganancias a más de dos años, de la que actualmente disfrutaban los incrementos de patrimonio, exceptuados los de participaciones en instituciones de inversión colectiva y activos financieros.

Ambas medidas, en unión al tratamiento de las rentas irregulares a través de coeficientes reductores, han supuesto una notabilísima simplificación de la formación de la base imponible. En efecto, los artículos 38 y 39 del Proyecto, reguladores del sistema de integración y compensación de rentas, han rebajado significativamente el grado de complejidad del sistema establecido por el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, e incluso del sistema establecido en la redacción original de la Ley 18/1991, de 6 de junio.

En la medida en que el objetivo de simplificación es uno de los perseguidos por la reforma debe resaltarse que en este punto esencial y delicado del Proyecto el acierto ha sido notable. El sistema de integración y compensación de rentas diseñado en los artículos 38 y 39 del Proyecto es claro y sencillo.

Cuestión diferente es si la simplificación ha tenido un precio y si el mismo ha sido o no demasiado elevado. Para enfocar esta cuestión es necesario despejar un conjunto de interrogantes:

- ¿Resuelve el sistema de integración y compensación de rentas, razonablemente, la estancamiento de las pérdidas patrimoniales respecto de las restantes rentas?
- ¿Respeto el sistema de integración y compensación de rentas, razonablemente, la aspiración de gravamen de carácter sintético que, aun de manera tendencial, informa la imposición sobre la renta?
- ¿Alcanza el tratamiento de las rentas irregulares, razonablemente, los objetivos propios del mismo?
- ¿Implica renuncia a la progresividad el establecimiento de un tipo de gravamen fijo de carácter proporcional para las ganancias patrimoniales a más de dos años?

La estancamiento de las pérdidas patrimoniales respecto de las restantes rentas es una consecuencia del criterio de realización -alteración en la composición de patrimonio según la terminología vigente y del Proyecto (art. 31.1)- que habitualmente se aplica para determinar el período impositivo en el que deben incorporarse a la renta gravable las ganancias y las pérdidas patrimoniales.

les. El criterio de realización rompe, de hecho, la simetría en el tratamiento que, a los efectos de su integración en la base imponible, se entiende correcta entre ganancias y pérdidas pues, como afirma SEVILLA SEGURA «... la introducción del criterio de realización acaba, de hecho, con dicha simetría, puesto que toda realización depende de la voluntad del sujeto, y es obvio que ésta no es igual en lo que se refiere a realizar pérdidas de capital como en realizar ganancias...» (41).

A diferencia de las rentas cuya imputación temporal se rigen por el criterio de exigibilidad, aquellas que se rigen por el de realización en la práctica tributan en el período impositivo que el contribuyente elige. Para restringir o limitar a sus justos términos los efectos de esta libertad, se establecen restricciones respecto de la integración y compensación de pérdidas patrimoniales.

El Proyecto (arts. 38 y 39) resuelve esta cuestión mediante las siguientes reglas:

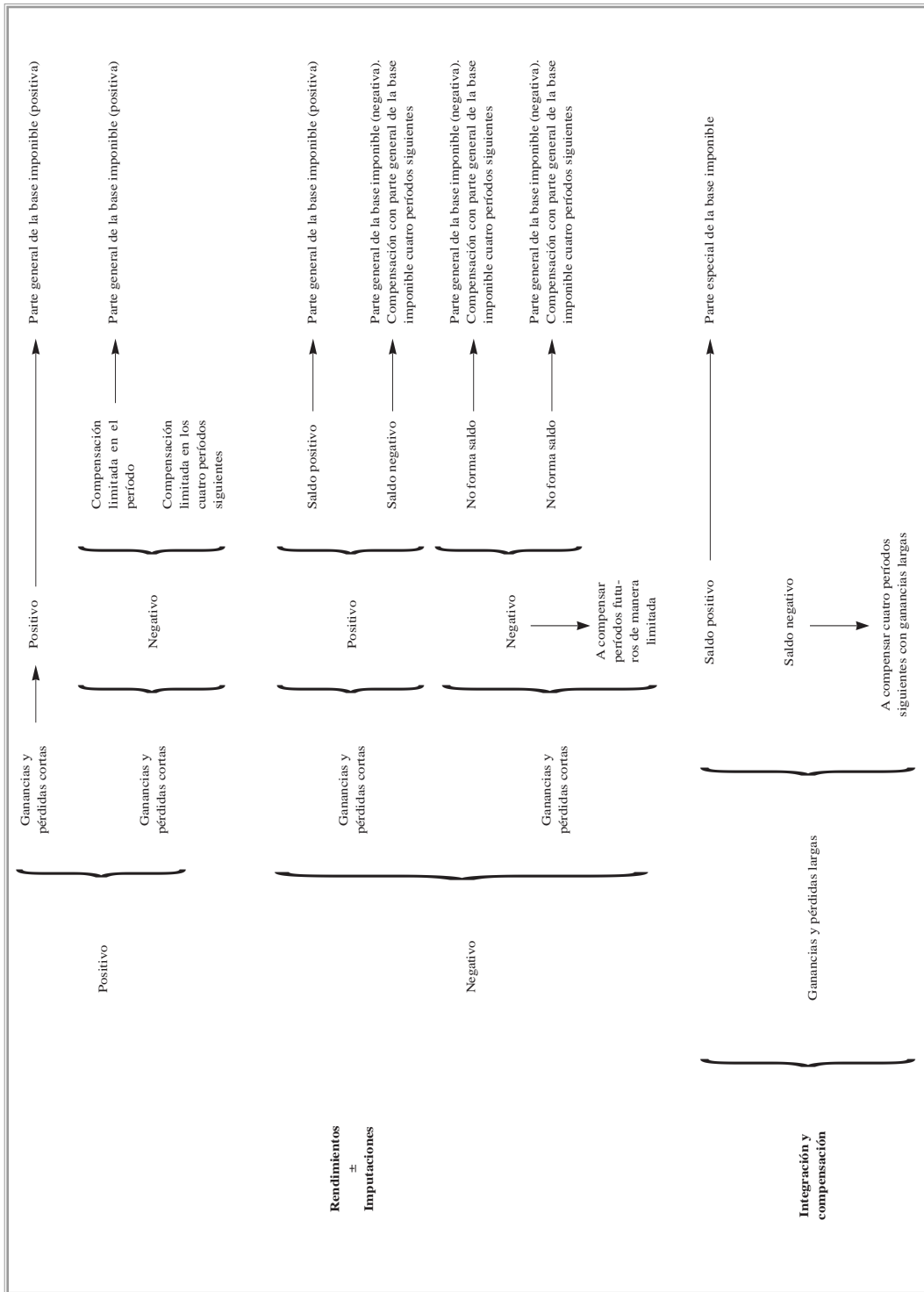
- Las pérdidas de capital a corto plazo sólo se compensan con las ganancias de capital a corto plazo, de manera absoluta, y de manera limitada con las rentas ordinarias, esto es, hasta un importe equivalente al 10 por 100 de las mismas.
- Las pérdidas de capital a corto plazo que no hubieran podido ser compensadas en el período impositivo en el que se realizaron se podrán compensar, de igual forma, con las ganancias patrimoniales a corto plazo y las rentas ordinarias, con el límite del 10 por 100, de los cuatro años siguientes.
- Las pérdidas de capital a largo plazo sólo se compensan con las ganancias de capital a largo plazo.
- Las pérdidas de capital a largo plazo que no hubiesen podido ser compensadas en el período impositivo en el que se realizaron podrán compensarse, de igual forma, con las ganancias patrimoniales a largo plazo de los cuatro años siguientes.
- Los rendimientos negativos se compensan con rendimientos positivos y con el saldo positivo de las ganancias y pérdidas patrimoniales a corto plazo.
- Los rendimientos negativos no compensados determinarán una base liquidable general negativa, que podrá compensarse con las bases liquidables generales positivas de los cuatro años siguientes.

De las reglas anteriores resulta que las pérdidas patrimoniales a corto plazo pueden compensarse de manera limitada con las rentas ordinarias y que las pérdidas a largo plazo sólo puedan compensarse con las ganancias a largo plazo:

Proponemos el siguiente esquema:

---

(41) *Diez Lecciones sobre financiación pública y diseño tributario*. Pág. 124.



A la vista de las reglas precedentes y del esquema de tratamiento de las pérdidas que de las mismas se deriva, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- Que las pérdidas a corto plazo no respetan estrictamente la regla de estanquidad ya que, aunque de manera limitada, pueden compensarse con las rentas ordinarias.
- Que las pérdidas a largo plazo sí respetan estrictamente la regla de estanquidad pues nunca pueden compensarse con las rentas ordinarias.

Es difícil formular un criterio valorativo respecto de la ruptura de la regla de estanquidad en el caso de pérdidas a corto plazo. De una parte, dicha ruptura puede dar lugar a prácticas irregulares, pero, de otra, también contribuye a evitar que las pérdidas patrimoniales queden sin compensar, lo que sería contrario al principio de capacidad económica y, además, seguramente perjudicaría a los contribuyentes de menores recursos patrimoniales porque tiene una menor capacidad de generar rentas ordinarias o ganancias patrimoniales a corto plazo con las cuales compensar las pérdidas patrimoniales a corto plazo.

Lo importante es, una vez instalado el referido esquema de integración para las pérdidas a corto plazo, que el impuesto no contenga cauces de generación de pérdidas patrimoniales artificiales. Desgraciadamente esto no es así, aunque hay tiempo para remediarlo. Nos estamos refiriendo al denominado «lavado de dividendo». La distribución de reservas, incluso tácitas posteriormente materializadas, implícitas en el precio de adquisición de la participación, seguida de la transmisión de las acciones o participaciones una vez superado el plazo del año previsto en el artículo 31.5 g) del Proyecto, generando así una pérdida a corto plazo por un importe igual al de las reservas distribuidas, determina una cuota tributaria negativa que, sobre 100 unidades de reservas distribuidas será la siguiente =  $(100 \times 1,4) 0,48 - (100 \times 0,4 + 100 \times 0,48) = 20,8$ . Esto es, por cada 100 unidades se puede determinar una minoración en la cuota íntegra de 20,8, y todo ello sin sufrir pérdidas efectivas, mediante el aprovechamiento de la deducción por doble imposición de dividendos y la determinación de una pérdida patrimonial cuyo origen o causa se halla en la distribución de las reservas.

Confiamos en que en el procedimiento legislativo se aprobarán las enmiendas pertinentes a los efectos de cegar este cauce de generación de pérdidas a corto plazo, totalmente artificiales, que anularán de manera ilegítima la tributación de rentas ordinarias, con el límite expuesto anteriormente, o de ganancias de patrimonio a corto plazo de manera ilimitada.

Es interesante notar que hay rendimientos negativos que se determinan, al igual que las pérdidas patrimoniales, de acuerdo con el principio de realización. En efecto, las rentas derivadas de la transmisión de activos financieros, con rendimiento explícito o implícito, se califican como rendimiento del capital mobiliario por el artículo 23.2 del Proyecto y se computan por «... la diferencia entre el valor de transmisión, reembolso, amortización, canje o conversión de los mismos y su valor de adquisición o suscripción», de manera tal que rentas cuya imputación temporal se rige

por el principio de realización, al igual que las ganancias o pérdidas patrimoniales, al ser calificadas como rendimientos campan al margen de la regla de estanquidad de las pérdidas patrimoniales respecto de las rentas ordinarias.

Solventar este problema es sencillo. Bastaría con incluir estos rendimientos negativos en la letra b) del artículo 38 del Proyecto.

En lo que concierne al carácter sintético del gravamen sobre la renta, entendemos que el tratamiento de las ganancias y pérdidas patrimoniales de manera separada respecto de las restantes rentas desmerece dicho carácter, pero debe seguidamente señalarse que el Proyecto solamente de manera tendencial apunta al carácter sintético, de forma tal que dicho tratamiento separado no implica la quiebra de una línea o principio rigurosamente seguido a lo largo del mismo. En cualquier caso, la estanquidad de las pérdidas de capital no tiene por objeto sino restituir la simetría efectiva en el gravamen de las ganancias y pérdidas patrimoniales y, por ello, aunque tal vez no de manera formal, el desmerecimiento aludido queda muy matizado.

Ahora bien, estando justificado plenamente el principio o regla de estanquidad de las pérdidas patrimoniales a corto plazo respecto de las rentas ordinarias, entendemos que no lo está la estanquidad de las pérdidas a corto plazo y de los rendimientos negativos respecto de las ganancias patrimoniales a largo plazo. A elección del contribuyente, tal posibilidad de compensación debería existir, lo que redundaría primariamente en mejor servicio del principio de capacidad económica y secundariamente del carácter sintético del gravamen sobre la renta.

También es sencillo solventar este problema. Bastaría con añadir un párrafo al artículo 39 del Proyecto, en este sentido.

Por lo que se refiere al régimen de las rentas irregulares, cabe apuntar que el Proyecto se separa de la tradición legislativa española de manera tal que en lugar de promediar la renta irregular a los efectos de que solamente influya sobre el tipo de gravamen la que se presume correspondiente al año de obtención, se limita a reducirla en un porcentaje, generalmente el 30 por 100 (arts. 17, 24 y 30 del Proyecto). Probablemente este sistema de tratamiento de las rentas irregulares sea uno de los puntos más discutibles del Proyecto, cuya incidencia mayor se producirá en la denominada «fiscalidad de ahorro». Con independencia de la valoración que desde el punto de vista de la técnica tributaria pueda merecer el método de los coeficientes reductores, lo que no parece dudoso es su contribución positiva a la simplificación del sistema de integración y compensación de rentas y que dicha simplificación es esencial en la simplificación del propio impuesto. Sobre los coeficientes reductores de rentas irregulares volveremos en el apartado dedicado al tipo de gravamen.

Finalmente, en lo concerniente a la cuestión de la progresividad impositiva, entendemos que la tributación de las plusvalías a largo plazo al tipo de gravamen del 20 por 100 no implica abandono de la progresividad sino determinación de la misma a través de una de las dos técnicas que el Proyecto recoge. En efecto, el mínimo personal y familiar (art. 40 del Proyecto) implica, por sí so-

lo, una cierta progresividad en la medida en que el tipo efectivo de gravamen crece a medida que lo hace la renta. Pues bien, el mínimo personal y familiar «... se aplicará, en primer lugar, a reducir la parte general de la base imponible, no pudiendo ésta resultar negativa... El remanente, si lo hubiere, se aplicará a reducir la parte especial de la base imponible, que tampoco podrá resultar negativa» (art. 40.1 del Proyecto). Por tanto, en la hipótesis de un contribuyente que solamente obtuviera ganancias patrimoniales a largo plazo, la progresividad estaría asegurada por el mínimo personal y familiar. Es cierto que la progresividad propia de la tarifa graduada no se aplica sobre las ganancias a largo plazo, pero de ello no puede inferirse que la tributación de las ganancias a largo plazo carece de progresividad. Cuestión diferente es que el grado de progresividad que depara el mínimo personal y familiar pueda entenderse insuficiente. Como ya sabemos se trata de una valoración esencialmente política.

El orden de aplicación del mínimo personal y familiar establecido por el artículo 40.1 del Proyecto perjudica a los contribuyentes cuya parte general de la base liquidable deba ser gravada al tipo de gravamen del primer tramo, es decir, el 18 por 100. En este sentido sería conveniente enmendar el artículo 40.1 para permitir al sujeto pasivo que aplique el mínimo personal y familiar a su conveniencia.

También milita en mérito de la simplificación la reducción del ámbito de la corrección monetaria, restringida exclusivamente al caso de bienes inmuebles (art. 33.2 del Proyecto).

En este punto el Proyecto sigue fielmente, como en tantos otros, al Informe de la Comisión Lagares.

La posición de la Comisión Lagares en contra de la indexación de las ganancias y pérdidas patrimoniales se apoya en tres argumentos tomados de W. WICKREY:

- Aplicar un procedimiento de deflactación sólo a las ganancias patrimoniales resulta discriminatorio contra los restantes rendimientos del capital.
- Puede ser regresivo.
- Abre la puerta a la elusión fiscal mediante el oportuno arbitraje entre activos indexados y no indexados.

Además la Comisión argumenta que:

- Se produciría una discriminación contra los rendimientos del trabajo, no sujetos a indexación.
- En caso de indexar los activos también debería producirse la indexación de los pasivos que los financien.

La aversión de la Comisión a la corrección monetaria es evidente, de manera tal que su recomendación final consistente en aplicar la corrección monetaria únicamente «... cuando se trata de activos para los que no existe habitualmente una demanda continuada como, por ejemplo, suele ocurrir en los inmuebles...», es, en cierto modo, sorprendente. En efecto, el hilo argumental parece que debería concluir en una negativa a la corrección monetaria.

Los informes que, en materia de reforma tributaria, han alumbrado el pensamiento hacendístico de la segunda mitad del presente siglo -CARTER, MEADE, BRADFORD-, han tomado posición frente al tema de la inflación.

El Informe Carter recomienda no tomar en consideración, en el Impuesto sobre la Renta, los efectos de la inflación, para corregir el importe de las ganancias de capital, porque «... Debemos recordar también que numerosas personas, que perciben ingresos fijos, sufren pérdidas en su capacidad económica debido a la inflación, sin poder proteger... Si no es posible corregir los descensos del poder adquisitivo producidos por la inflación, creemos que no es propio de un sistema fiscal buscar soluciones para evitar que ciertos grupos sufran consecuencias similares. Consecuentemente, el sistema fiscal debería basarse en el valor corriente y no sobre el valor constante del dólar...» (42).

El Informe Meade concluye que «... En el caso de los impuestos basados en la renta, o concepto similar, dos tipos de indiciación resultan necesarios. En primer lugar hay que realizar ajustes debidos a los cambios en el valor real de los activos de capital, con el fin de distinguir entre el capital y la renta en términos reales; esto implica ajustar en los préstamos, la depreciación, las existencias y las ganancias de capital. En segundo lugar, si la estructura de los tipos impositivos es progresiva, se necesita un tipo adicional de indiciación; hay que indiciar los tramos en cualquier escala de tipos impositivos progresivos» (43).

El Informe Bradford, en el capítulo dedicado a las ganancias y pérdidas de capital, afirma que: «... Las ganancias de capital que reflejen exclusivamente incrementos en el nivel general de precios son ficticias. Por ejemplo, supongamos que los bienes de capital de una persona aumentan su valor a un tipo precisamente igual a la elevación del coste de vida. Su neto patrimonial no se habrá incrementado en términos reales ni, por consiguiente, su nivel de vida. Si no existiesen ajustes en la valoración de los elementos que recogiesen la inflación, la ganancia de capital declarada para un activo poseído durante un determinado período de tiempo reflejaría en gran medida el nivel de precios de años anteriores. Esto contrasta con otros flujos, tales como los salarios, que siempre se declaran en dólares actuales... Por consiguiente, es deseable un ajuste del valor por inflación en el caso de la propiedad de bienes de capital en relación a otras clases de renta...» (44).

---

(42) Informe Carter. Impuesto sobre la Renta. Volumen II. Pág. 399.

(43) Informe Meade. Pág. 222.

(44) Informe Bradford. Pág. 189.

Puede apreciarse que los tres informes reconocen que las ganancias debidas a la inflación no reflejan una capacidad económica gravable, pero el Informe Carter, que no profundiza realmente en el tema, lo que es bastante sorprendente dada su minuciosidad, cree preferible no practicar ajustes correctores por inflación, salvo que dichas correcciones se produzcan para todo tipo de rentas. Pero este argumento no es correcto porque, como bien indica el Informe Bradford, las rentas del trabajo se perciben en la moneda del período impositivo en el que se realiza la prestación laboral de manera tal que la pérdida de capacidad adquisitiva de las mismas no debe tratarse a través de una técnica de corrección monetaria sino a través de la adecuación anual del mínimo vital y de la tarifa graduada a la capacidad adquisitiva de la moneda.

Richard M. MUSGRAVE, que como ya hemos expuesto califica al Informe Carter de monumento tributario, se muestra, sin embargo, extraordinariamente crítico con el tratamiento que en el mismo se da al tema de la corrección monetaria, y así afirma que: «No podemos por menos, sin embargo, de manifestar cierta intranquilidad ante la despreocupación del Informe en distinguir entre ganancias de capital efectivas y nominales. Con toda seguridad, un concepto de renta equitativo debe ajustar su modelo a la renta en términos reales y todas las rentas, idealmente, deberían ser objeto de reajuste en consecuencia. La cuestión es si, a falta o en ausencia de esta total solución, cabría al menos ajustar a nivel de precios las ganancias de capital. El Informe es efectivamente negativo en este punto, pero por nuestra parte manifestamos nuestras dudas, especialmente si los activos se poseen durante largos períodos de tiempo, con lo que un alza de precios, persistente y gradual, podría traer consigo sustanciales ganancias nominales...» (45).

Lo correcto es excluir de la base imponible aquella parte meramente nominal o monetaria de la renta del capital que, procedente de fondos o recursos propios, es decir, de la renta ahorrada, percibe el contribuyente, sea bajo la firma de rendimientos del capital o de ganancias patrimoniales.

Indiciar las rentas del capital, incluidas las ganancias patrimoniales, seguramente es justo, porque en caso contrario se gravan rentas ficticias, pero, probablemente, no es técnicamente sencillo ni políticamente atractivo, y de ahí que sólo en casos particulares, por lo común en el ámbito de las plusvalías, algunos sistemas tributarios establecen la indiciación (46).

El Informe de la Comisión Lagares, se ha enfrentado al problema de manera esquiva, dando una solución de compromiso que, finalmente, ha recalado en el Proyecto. Aunque desde el punto de vista técnico pueda ser criticable restringir la corrección monetaria a los activos que carezcan de un mercado continuado, señaladamente los inmuebles, probablemente era más criticable la situación originada por el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, en la que unos activos financieros disfrutaban de corrección monetaria (acciones, obligaciones, participaciones de inversión colectiva, determinados seguros) y otros no (activos financieros con rendimiento implícito, depósitos de ahorro, determinados seguros).

---

(45) MUSGRAVE, R.M.: *Economía Financiera*. Núms. 26 y 27. Pág. 49.

(46) Véase **Anexo núm. 1**.



La neutralidad, en el ámbito de los activos financieros, sale reforzada, si bien el precio pagado no es insignificante, porque, en efecto, con rentabilidades del 4 por 100 al 5 por 100 de los activos financieros de renta fija y tasas de crecimiento de los precios cercanas al 2 por 100, entre un 40 por 100 y un 50 por 100 de la parte de base imponible atribuible a la renta del capital refleja una capacidad adquisitiva dudosa. Nótese que a través del sistema de tributación de los partícipes de las instituciones de inversión colectiva (arts. 77 y 78 del Proyecto), el gravamen de esa renta ficticia, y también de la real, puede ser diferido hasta el momento de transmisión o reembolso de la participación, y que sobre ese momento los poseedores de elevados patrimonios tienen un margen de discrecionalidad ilimitado, no así quienes precisan las rentas anuales para atender a su consumo, es decir, los poseedores de patrimonios reducidos. Sucede que, como es bien conocido y padecido, los patrimonios pequeños encuentran muy difícil acoger sus rentas a esquemas de diferimiento fiscal, a diferencia de los medianos y grandes, por eso los titulares de los primeros sufren con mayor intensidad la ausencia de medidas correctoras de la inflación. Obsérvese, en todo caso, que la reflexión precedente no afecta tanto al reducido ámbito de aplicación de la corrección monetaria del Proyecto (art. 33.2), fácilmente comprensible desde las perspectivas de mayor neutralidad entre los diversos activos financieros y de inconveniencia política de una corrección monetaria generalizada, cuanto de la existencia de «refugios fiscales» legalmente establecidos: instituciones de inversión colectiva. Más adelante ampliaremos esta observación.

#### 2.2.2. Plusvalías empresariales.

Las ganancias patrimoniales atribuibles a elementos patrimoniales afectos a actividades económicas alteran sustancialmente un régimen tributario. En efecto, de acuerdo con lo previsto en el apartado 2 del artículo 26 y en el apartado 2 del artículo 36 del Proyecto, dicho régimen se caracteriza por los siguientes elementos:

- Las ganancias y pérdidas patrimoniales de elementos afectos a actividades económicas no se integran en el rendimiento neto de las actividades económicas (art. 26.2).
- Las ganancias y pérdidas patrimoniales afectos a actividades económicas se determinan de acuerdo con las reglas generales relativas a las mismas (art. 26.2).

No obstante, los contribuyentes pueden optar por aplicar la reinversión de beneficios extraordinarios prevista en el artículo 21 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, integrándose en cada período impositivo el importe total de la ganancia patrimonial imputable al mismo en la parte general de la base imponible. No resulta claro si dicha integración se produce en concepto de rendimiento de actividad económica o, simplemente, a título de ganancia patrimonial.

- En ningún caso se aplicará la exención por reinversión del artículo 127 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre.

No se establecen normas especiales para las ganancias patrimoniales relativas a las actividades económicas en régimen de estimación objetiva.

La novedad consiste en que las ganancias patrimoniales de elementos patrimoniales afectos a actividades económicas se extraen del rendimiento neto y son consideradas como ganancias patrimoniales puras. Esta forma de tratar las ganancias y pérdidas patrimoniales de elementos patrimoniales afectos a actividades económicas tiene, entre otras, las siguientes repercusiones:

- No compensación de las rentas ordinarias de la actividad económica con las rentas extraordinarias, es decir, las ganancias o pérdidas patrimoniales.
- Las ganancias patrimoniales a largo plazo, más de dos años, tributarán formando parte de la base imponible especial, al 20 por 100.

Ambas consecuencias tienen aspectos positivos y negativos. En el ámbito de un impuesto con escala graduada, parece correcto que las pérdidas patrimoniales, tanto a corto como a largo plazo, no se compensen con las rentas ordinarias. Pero, inversamente, no parece lógico que las pérdidas ordinarias no puedan compensarse con las ganancias patrimoniales a largo plazo, pues, en tal caso, pudiendo ser el resultado de la explotación, en términos económicos y contables, nulo o negativo, sin embargo el contribuyente debe tributar.

En cierto modo hay una ruptura encubierta del principio de gravamen de la renta sintética, o, de otro modo, se lleva hasta sus últimas consecuencias la tributación aislada y especial de las ganancias patrimoniales.

También entendemos negativo que la corrección monetaria no se aplique a todos los elementos del inmovilizado, sino tan sólo a los que tengan la condición de inmuebles. Y aquí la crítica no hace tan sólo referencia al gravamen de rentas ficticias, sino a la ruptura del principio de neutralidad, pues no hay motivo para discriminar dentro del conjunto de elementos patrimoniales afectos a la actividad económica respecto de la corrección monetaria, y también, a los efectos descapitalizadores sobre la empresa a la que se obliga a pagar impuestos, en cabeza de su titular, sobre su sustancia patrimonial en vez de sobre las rentas derivadas de esa sustancia patrimonial. Este desacierto técnico ha trascendido también al Impuesto sobre Sociedades. ¿Tal vez se deposita la confianza en las castizas y espasmódicas leyes de actualización de balances?

Los efectos prácticos del, para nosotros, desacierto técnico no serán, sin embargo, significativos porque la inmensa mayoría de las plusvalías empresariales proceden de bienes inmuebles.

Los aspectos negativos quedan mitigados por la posibilidad que se da al contribuyente de optar por tributar integrando la ganancia patrimonial en la parte general de la base imponible y acogerse al método de diferimiento por reinversión del artículo 21 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre.

### 2.2.3. Régimen transitorio.

En este punto el Proyecto se aparta totalmente de la recomendación de la Comisión Lagares. Más bien la contradice. En efecto, las disposiciones transitorias sexta y novena se fundamentan en el criterio de mantener el régimen de los incrementos de patrimonio establecido en la Ley 18/1991, de 6 de junio, respecto de las plusvalías relativas a aquellos elementos patrimoniales adquiridos antes de 31 de diciembre de 1994. Tal vez sea la disposición transitoria novena la que con mayor rigor expresa el nervio del régimen transitorio. A su tenor, las ganancias patrimoniales de los elementos patrimoniales realizadas después de la entrada en vigor de la nueva ley se determinarán aplicando los coeficientes reductores de la Ley 18/1991, de 6 de junio, aunque dichas ganancias se hayan generado después de la entrada en vigor de la nueva ley. En suma, la referida disposición transitoria reproduce el régimen transitorio previsto en el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio.

No hay adecuada correspondencia entre esta pervivencia de los coeficientes reductores del artículo 45 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, duplicados por el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, y la crítica que de los mismos hallamos en la Exposición de Motivos del Proyecto donde, respecto del sistema de gravamen de las plusvalías que dichos coeficientes determinaba se afirma que «... menoscababa el principio de justicia tributaria y entorpecía al mismo tiempo el crecimiento económico...». Si esto es así, y probablemente en buena medida lo sea, no se entiende bien el fundamento teórico de las disposiciones transitorias sexta y novena.

Ambas normas son, ciertamente, de sencilla aplicación y respetan de manera escrupulosa las expectativas de los contribuyentes, y en este sentido encierran un valor positivo. Pero se ha ido demasiado lejos.

En efecto, se ha incurrido en lo que la doctrina denomina ultraactividad (47), que consiste en la aplicación de normas derogadas a hechos producidos después de la entrada en vigor de la nueva ley. Bien está que se respeten las expectativas generadas por la Ley 18/1991, de 6 de junio, con las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, porque así se garantiza y promueve la confianza que los contribuyentes deben tener en la legislación tributaria, pero si censurable es dilapidar dicha confianza con normas retroactivas, no por ello está justificada la ultraactividad. Lo más correcto hubiera sido buscar ese justo medio, tan propio de liberales y moderados, que, con las limitaciones que se quiera, dejase a sus costados la retroactividad y la ultraactividad.

Para llegar a ese justo medio la norma transitoria debería fundamentarse en los siguientes principios:

---

(47) Véase PÉREZ ROYO, F.: *Derecho Financiero y Tributario*. Pág. 78.

- Respetar las expectativas nacidas al amparo de la legislación que se deroga, respecto de la tributación de las rentas existentes pero no realizadas en el momento de la entrada en vigor de la nueva norma. A estos efectos el importe de dichas rentas debe determinarse de acuerdo con las normas de la legislación que se deroga.
- Determinar las rentas generadas a partir de la entrada en vigor de la nueva ley aplicando sus normas.

El primer principio evita la retroactividad y el segundo la ultraactividad.

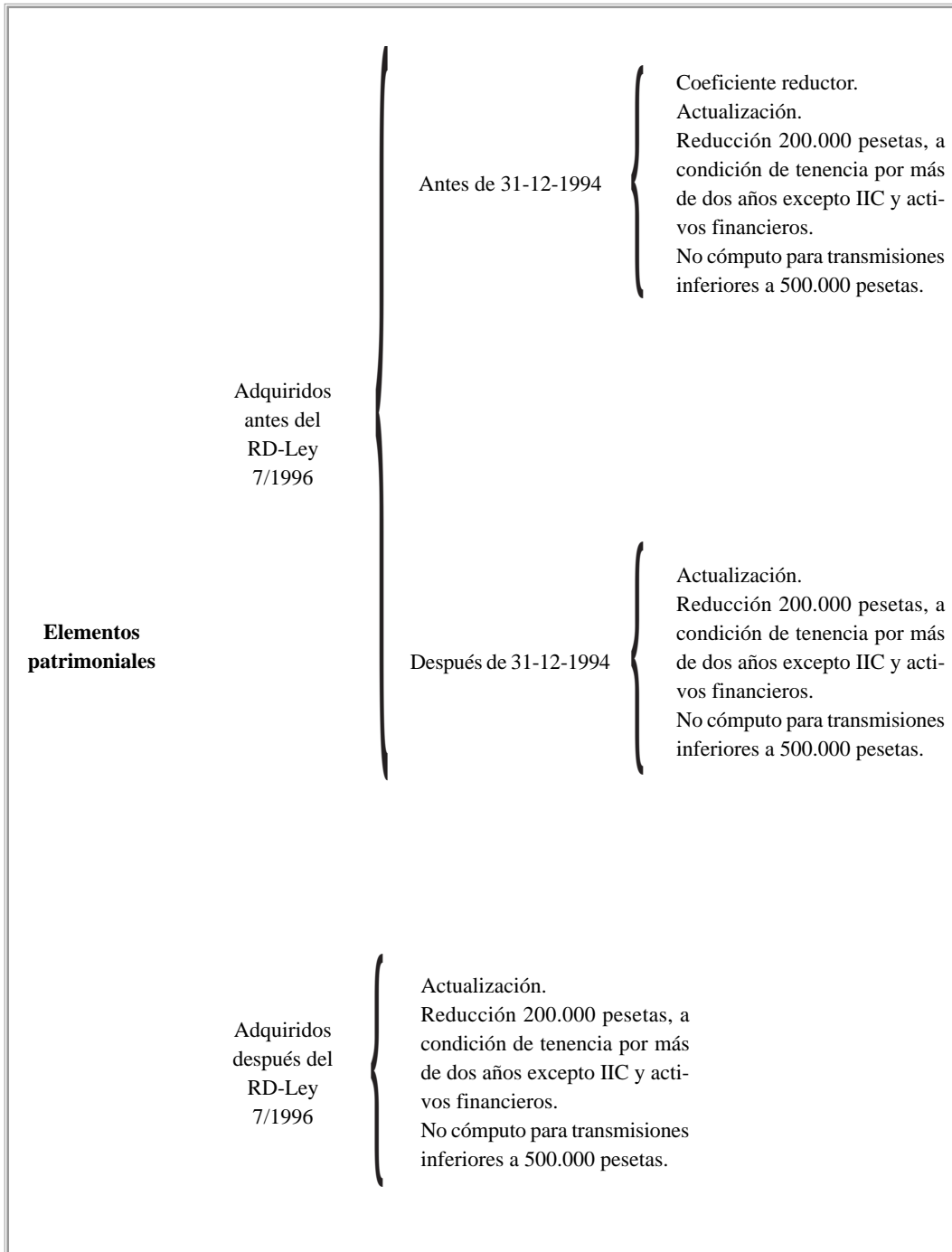
Una norma así concebida tiene muchas ventajas:

- En primer lugar, disipa el denominado «efecto anuncio». Es decir, los contribuyentes no se verán constreñidos a deshacer sus posiciones inversoras antes de la entrada en vigor de la nueva ley para así consolidar tratamientos fiscales beneficiosos llamados a desaparecer con la misma.
- En segundo lugar, evita la existencia, para rentas generadas con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva norma, de dos regímenes tributarios diferentes respecto de las ganancias patrimoniales.
- En tercer lugar, remueve el colosal «efecto cerrojo» creado por el régimen transitorio del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, respecto de los elementos patrimoniales adquiridos antes de su entrada en vigor que, por el juego de los coeficientes reductores del artículo 45 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, habían ganado un tiempo de tenencia determinante de la exención total o casi total.

El problema de una norma así concebida es su complejidad, como seguidamente se verá, básicamente porque es preciso dividir la ganancia o pérdida patrimonial en dos partes atendiendo a su generación antes y después de la entrada en vigor de la nueva ley. Pero es prudente no rechazar las normas complejas si las normas sencillas no abordan satisfactoriamente los problemas y aquéllas sí los resuelven.

Para construir la norma transitoria sobre los principios anteriormente expuestos, se debería, en primer lugar, identificar las expectativas existentes a la entrada en vigor de la nueva ley. Estas expectativas son las siguientes:

EXPECTATIVAS



Obsérvese que la disposición transitoria novena del Proyecto no respeta las expectativas correspondientes a las rentas generadas por los elementos patrimoniales adquiridos en 31 de diciembre de 1994 y siguientes, es decir, que combina una retroactividad, ciertamente que leve, con una aparatosa ultraactividad, sin duda basada en el noble afán de no perjudicar legítimas expectativas, pero, aun con todo, y siendo comprensibles e incluso encomiables las preocupaciones que latén en la disposición transitoria novena, la misma está transida de un evidente desequilibrio. A nuestro entender, el punto de equilibrio podría alcanzarse a través de los siguientes elementos normativos:

- La ganancia o pérdida patrimonial obtenida después de la entrada en vigor de la nueva ley, correspondiente a los elementos patrimoniales adquiridos antes, debería dividirse en dos partes: la parte generada con anterioridad y la generada a partir de la referida entrada en vigor.
- La parte generada con anterioridad debería calcularse por diferencia entre el valor normal de mercado al día anterior a la fecha de entrada en vigor de la nueva ley y el valor de adquisición.
- A dicha parte le sería de aplicación, para determinar la ganancia o pérdida patrimonial gravable, el conjunto de normas de la Ley 18/1991, de 6 de junio, con las modificaciones del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio.
- La parte generada con posterioridad se determinaría de acuerdo con la nueva ley.

### 2.3. Rendimientos del capital mobiliario (48).

Siguiendo las recomendaciones de la Comisión Lagares el Proyecto establece la integración de las rentas del capital en la parte general de la base imponible, manteniendo la regulación de la Ley 18/1991, de 6 de junio. Se ha desestimado así una opción, aconsejada o propugnada desde determinados ámbitos de opinión, consistente en establecer una base imponible especial para las rentas del capital que estaría sometida a un tipo de gravamen de carácter proporcional. Esta opción está basada en la creencia de que en un mundo sin fronteras económicas no es prudente someter las rentas del capital al peso de una tarifa progresiva (49).

---

(48) Véanse **Anexos núms. 3 y 4**.

(49) Un análisis completo de la tributación del capital en una economía abierta puede consultarse en «El futuro de la tributación del capital en Europa». IZQUIERDO LLANES, G. Instituto de Estudios Económicos. El autor concluye en que la armonización de la tributación del capital es difícil y que una cierta competencia fiscal puede traer eficacia al sector público.

Igualmente siguiendo las recomendaciones de la Comisión Lagares, el Proyecto ha intentado homogeneizar el tratamiento fiscal de las rentas derivadas de los diferentes instrumentos del ahorro, a cuyo efecto ha ensanchado el ámbito de los rendimientos del capital incluyendo en el mismo a las rentas obtenidas en la transmisión de toda clase de activos financieros representativos de la cesión a terceros de capitales propios, y a las derivadas de los seguros de vida, con algunas excepciones. También responde al referido intento la supresión de la distinción entre activos financieros con rendimiento implícito o explícito.

Ha pesado fuertemente en la Comisión Lagares y en el Proyecto el principio de neutralidad, del que también se proclamó deudora la Ley 18/1991, de 6 de junio, y más recientemente la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades. En este sentido, un análisis comparativo de la tributación de las rentas del capital en la Ley 18/1991, de 6 de junio, antes y después del Real Decreto-Ley 7/1996, de 6 de junio, y en el Proyecto puede contribuir a situar en sus justos términos los avances, si los ha habido, en relación con la neutralidad.

En dicha comparación deben incluirse todas las rentas procedentes del capital, es decir, de elementos patrimoniales en los que se materializa la renta ahorrada, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de los mismos y el cauce a través del cual se obtengan las rentas.

BLOQUE NORMATIVO CONCEPTO	LEY 18/1991, ANTES DEL REAL DECRETO-LEY 7/1996	LEY 18/1991, DESPUÉS DEL REAL DECRETO-LEY 7/1996	PROYECTO
1. Rentas derivadas de la aportación de capitales a entidades jurídicas residentes en territorio español.			
1.1. Dividendos con cargo a beneficios del ejercicio.	Tarifa general. No corrección monetaria. No reducción. Deducción por doble imposición (1,4 x 0,4) (50). Retención.	Ídem	Ídem
1.2. Dividendos con cargo a reservas.	Tarifa general. No corrección monetaria. No reducción. Deducción por doble imposición (1,4 x 0,4). Retención.	Ídem	Ídem
1.3. Rentas obtenidas en la venta de la participación a la entidad emisora.	Tipo medio del gravamen. No corrección monetaria. Reducción variable con el tiempo. No deducción por doble imposición. No retención.	Tipo 20%. Corrección monetaria. No reducción. No deducción por doble imposición. No retención.	Ídem
1.4. Rentas obtenidas en la recuperación del capital aportado a través de la reducción del capital.	Tarifa general. No corrección monetaria. No deducción por doble imposición. No retención (51).	Ídem	Tipo 20%. No corrección monetaria. No reducción. No deducción por doble imposición (52). No retención.

(50) A partir de la Ley 42/1994.

(51) Previsión de mantenimiento del *statu quo*.

(52) Es lógico porque no hay doble imposición.



BLOQUE NORMATIVO CONCEPTO	LEY 18/1991, ANTES DEL REAL DECRETO-LEY 7/1996	LEY 18/1991, DESPUÉS DEL REAL DECRETO-LEY 7/1996	PROYECTO
1.5. Rentas obtenidas en la disolución y liquidación de la entidad.	Tipo medio de gravamen. No corrección monetaria. Reducción variable con el tiempo. No deducción por doble imposición. No retención.	Tipo 20%. Corrección monetaria. No reducción. No deducción por doble imposición. No retención.	Tipo 20%. No corrección monetaria. No reducción. No deducción por doble imposición. No retención.
1.6. Rentas obtenidas en la separación de la sociedad.	Tipo medio de gravamen. No corrección monetaria. Reducción variable con el tiempo. No deducción por doble imposición. No retención.	Tipo 20%. Corrección monetaria. No reducción. No deducción por doble imposición. No retención.	Tipo 20%. No corrección monetaria. No reducción. No deducción por doble imposición. No retención.
1.7. Transmisión del derecho de suscripción preferente en no cotizadas.	Tipo medio de gravamen. No corrección monetaria. Reducción variable con el tiempo. No deducción por doble imposición. No retención.	Tipo 20%. No corrección monetaria. No reducción. No deducción por doble imposición. No retención.	Tipo 20%. No corrección monetaria. No reducción. No deducción por doble imposición. No retención.
1.8. Transmisión del derecho de suscripción preferente en cotizadas.	Minora valor de adquisición de la participación.	Ídem	Ídem
1.9. Transmisión de la participación.	Tipo medio de gravamen. No corrección monetaria. Reducción variable con el tiempo. No deducción por doble imposición. No retención.	Tipo 20%. Corrección monetaria. No reducción. No deducción por doble imposición. No retención.	Tipo 20%. No corrección monetaria. No reducción. No deducción por doble imposición. No retención.

BLOQUE NORMATIVO CONCEPTO	LEY 18/1991, ANTES DEL REAL DECRETO-LEY 7/1996	LEY 18/1991, DESPUÉS DEL REAL DECRETO-LEY 7/1996	PROYECTO
2. Rentas derivadas de la aportación de capitales a entidades jurídicas no residentes en territorio español.			
2.1. Dividendos con cargo a beneficios del ejercicio y a reservas.	Ídem residentes, excepto deducción por doble imposición. No retención, excepto depósito en entidad residente.	Ídem	Ídem
2.2. Conceptos 1.3 a 1.6 anteriores.	Ídem 1.3 a 1.6.	Ídem	Ídem
2.3. Conceptos 1.7 y 1.8.	Ídem 1.7 y 1.8.	Ídem	Ídem
2.4. Transmisión de la participación.	Ídem 1.9.	Ídem	Ídem
3. Rentas derivadas de la cesión a terceros de capitales propios.			
3.1. Intereses explícitos anuales.	Tarifa general. No corrección monetaria. No reducción. Retención con excepciones.	Tarifa general. Corrección monetaria en el reembolso del valor. No reducción. Retención, con excepciones.	Ídem. No corrección monetaria.
3.2. Intereses explícitos a más de dos años.	Tipo medio de gravamen. No corrección monetaria. No reducción. Retención, con excepciones.	Tipo medio de gravamen. Corrección monetaria en el reembolso del valor. No reducción. Retención, con excepciones.	Tarifa general. No corrección monetaria. Retención, con excepciones.

BLOQUE NORMATIVO CONCEPTO	LEY 18/1991, ANTES DEL REAL DECRETO-LEY 7/1996	LEY 18/1991, DESPUÉS DEL REAL DECRETO-LEY 7/1996	PROYECTO
3.3. Intereses implícitos anuales.	Tarifa general. No corrección monetaria. No reducción. Retención con excepciones.	Ídem	Ídem
3.4. Intereses implícitos anuales a más de dos años.	Tipo medio de gravamen. No corrección monetaria. No reducción. Retención, con excepciones.	Ídem	Tarifa general. No corrección monetaria. Reducción. Retención con excepciones.
3.5. Ganancias en la transmisión (por descenso del tipo de interés) en activos financieros al descuento anual.	Tarifa general. No corrección monetaria. No reducción. Retención con excepciones.	Ídem	Ídem
3.6. Ganancias en la transmisión (por descenso del tipo de interés) en activos financieros al descuento, a más de dos años.	Tipo medio de gravamen. No corrección monetaria. No reducción. Retención con excepciones.	Ídem	Tarifa general. No corrección monetaria. Reducción. Retención con excepciones.
3.7. Ganancias en la transmisión por descenso del tipo de interés en activos financieros no al descuento, anual.	Tarifa general. Corrección monetaria. No reducción. No retención.	Tarifa general. No corrección monetaria. No reducción. No retención.	Tarifa general. No corrección monetaria. No reducción. No retención.
3.8. Ganancias en la transmisión por descenso del tipo de interés en activos financieros no al descuento, a más de dos años.	Tipo medio de gravamen. No corrección monetaria. Reducción variable con el tiempo. No retención.	Tipo 20%. Corrección monetaria. No reducción. No retención.	Tarifa general. No corrección monetaria. Reducción. No retención.

BLOQUE NORMATIVO CONCEPTO	LEY 18/1991, ANTES DEL REAL DECRETO-LEY 7/1996	LEY 18/1991, DESPUÉS DEL REAL DECRETO-LEY 7/1996	PROYECTO
4. Rentas derivadas de la cesión a terceros de capitales propios cuando el emisor del pasivo es extranjero.	Ídem apartado 3 en todos los casos. No retención, excepto si el depositario es residente en territorio español.	Ídem	Ídem
5. Seguros de vida y asimilados.			
5.1. Duración inferior al año.	Tarifa general. No corrección monetaria. No reducción. Retención.	Ídem	Ídem
5.2. Duración a más de dos años.	Tipo medio de gravamen. No corrección monetaria. Reducción variable con el tiempo. No retención (53).	Tipo 20%. Corrección monetaria. No reducción. No retención (53).	Tarifa general. No corrección monetaria. Reducción variable privilegiada con el tiempo. No retención.
5.3. Rentas vitalicias.	Tarifa general. No corrección monetaria. Reducción en función de la edad del receptor. Retención.	Ídem	Ídem, pero los coeficientes reductores son mayores.
5.4. Rentas temporales.	Tarifa general. No corrección monetaria. Reducción en función de la duración de la renta.	Ídem	Ídem, pero los coeficientes reductores son mayores.
6. Planes de pensiones y asimilados.			
6.1. Planes en fondos de pensiones (la prestación se recibe como capital).	Tipo medio de gravamen. No corrección monetaria. No reducción. Retención. Las aportaciones reducen la base imponible hasta 1.100.000.	Ídem	Tarifa general. No corrección monetaria. Reducción privilegiada. Retención. Las aportaciones reducen la base imponible hasta 1.100.000.

(53) Bajo la hipótesis de que no correspondiera la calificación de rendimiento del capital mobiliario.

BLOQUE NORMATIVO CONCEPTO	LEY 18/1991, ANTES DEL REAL DECRETO-LEY 7/1996	LEY 18/1991, DESPUÉS DEL REAL DECRETO-LEY 7/1996	PROYECTO
6.2. Planes en fondos de pensiones (la prestación se percibe como renta).	Tarifa general. No corrección monetaria. No reducción. Retención. Las aportaciones reducen la base imponible hasta 1.100.000.	Ídem	Ídem
6.3. Seguros colectivos de vida a través de los que se cumplen compromisos empresariales de pensiones (la prestación se recibe como capital).	Tipo medio de gravamen. No corrección monetaria. Las aportaciones pueden o no imputarse a los trabajadores. Aunque se imputen no reducen la base imponible. No reducción de prestaciones. Retención.	Ídem	Tarifa general. No corrección monetaria. Las aportaciones pueden o no imputarse a los trabajadores, excepto si los mismos pueden disponer anticipadamente. Aunque se imputen no reducen la base imponible. Reducción privilegiada de las prestaciones. Retención.
6.4. Seguros colectivos de vida a través de los que se cumplen compromisos empresariales de pensiones (la prestación se percibe como renta).	Tarifa general. No corrección monetaria. Las aportaciones pueden o no imputarse a los trabajadores. Aunque se imputen no reducen la base imponible. No reducción de las prestaciones. Retención.	Ídem	Ídem. Imputación obligatoria de aportaciones cuando hay derecho a disponer anticipadamente.
6.5. Seguros concertados con mutualidades de previsión social, para cubrir contingencias análogas a las de pensiones (la prestación se percibe como capital).	Tipo medio de gravamen. No corrección monetaria. No reducción. Retención. Las aportaciones reducen la base imponible hasta 1.100.000.	Ídem	Tarifa general. No corrección monetaria. Las aportaciones reducen la base imponible hasta 1.100.000. Reducción privilegiada de las prestaciones. Retención.

BLOQUE NORMATIVO CONCEPTO	LEY 18/1991, ANTES DEL REAL DECRETO-LEY 7/1996	LEY 18/1991, DESPUÉS DEL REAL DECRETO-LEY 7/1996	PROYECTO
6.6. Seguros concertados con mutualidades de previsión social, para cubrir contingencias análogas a las de planes de pensiones (la prestación se percibe como renta).	Tarifa general. No corrección monetaria. No reducción. Retención. Las aportaciones reducen la base imponible hasta 1.100.000.	Ídem	Ídem
7. Instituciones de inversión colectiva.			
7.1. Instituciones de inversión colectiva españolas (se reem-bolsa la participación antes de dos años).	Tarifa general. No corrección monetaria. No reducción. No retención.	Ídem. Corrección monetaria.	Ídem. No corrección monetaria.
7.2. Instituciones de inversión colectiva españolas (se reem-bolsa la participación con más de dos años).	Tipo medio de gravamen. No corrección monetaria. Reducción variable con el tiempo.	Tipo 20%. Corrección monetaria. No reducción. No retención.	Ídem. No corrección monetaria.
7.3. Instituciones de inversión colectiva extranjeros no parafiscal.	Ídem 7.1 y 7.2 (54).	Ídem	Ídem

(54) Bajo la hipótesis de que no correspondería la calificación de rendimiento del capital mobiliario.

BLOQUE NORMATIVO CONCEPTO	LEY 18/1991, ANTES DEL REAL DECRETO-LEY 7/1996	LEY 18/1991, DESPUÉS DEL REAL DECRETO-LEY 7/1996	PROYECTO
7.4. Instituciones de inversión colectiva extranjeras paraíso fiscal.	Dudoso	Dudoso	Tarifa general. No corrección monetaria. Base imponible determinada en función del valor liquidativo. No reducción. No retención (55).
8. Rentas derivadas de la cesión del uso sobre bienes inmuebles.			
8.1. Arrendamientos anuales.	Tarifa general. No corrección monetaria. No reducción. No retención.	Ídem. Retención a partir de 1998.	Ídem
8.2. Arrendamientos a más de dos años.	Tarifa general. No corrección monetaria. No reducción. No retención.	Ídem. Retención a partir de 1998.	Ídem. Reducción
8.3. Rentas obtenidas en la transmisión.	Tipo medio de gravamen. No corrección monetaria. Reducción variable con el tiempo. No retención.	Tipo 20%. Corrección monetaria. No reducción. No retención.	Ídem

(55) Resolvemos según la doctrina de la Dirección General de Tributos, a cuyo tenor si las características de la institución de inversión colectiva extranjera encajan en la Ley 46/1984, reguladora de las instituciones de inversión colectiva, el régimen tributario sería idéntico al de las españolas.

Los cuadros precedentes muestran que las variables a considerar en el tratamiento de las diversas rentas del capital son cuatro:

- Tipo de gravamen.
- Corrección monetaria.
- Reducción por renta irregular.
- Retención.

#### 1. TIPO DE GRAVAMEN.

En lo concerniente al tipo de gravamen el Proyecto implica mayor neutralidad en la medida en que las rentas obtenidas en la transmisión de activos financieros con rendimiento explícito y en los seguros de vida pasan a estar sujetas a tarifa general, de manera tal que, respecto de esta variable, tan sólo las participaciones de las instituciones de inversión colectiva determinan rentas que escapan a la tarifa general, si consideramos solamente el conjunto de los activos financieros representativos de la cesión a terceros de capitales propios.

Si, por el contrario, consideramos la totalidad de las rentas del capital, la mejora de neutralidad, por relación al tipo de gravamen, ha sido modesta, porque continúa existiendo la dualidad de tipos de gravamen: tarifa general y tipo proporcional. Ahora bien, el tipo proporcional del 20 por 100 aplicado a las rentas del capital derivadas de la transmisión de acciones y participaciones, disolución de sociedades y operaciones asimiladas, no representa, en sí mismo, un factor de no neutralidad, teniendo en cuenta que dichas rentas han soportado previamente el gravamen por el Impuesto sobre Sociedades al tipo de gravamen del 35 por 100. Un gravamen a tarifa general de esas rentas, supondría, en la mayor parte de los casos, una tributación menos neutral que la derivada de la aplicación del tipo proporcional del 20 por 100.

Téngase en cuenta que la interposición del Impuesto sobre Sociedades respecto de las rentas del capital aportado a entidades jurídicas introduce un elemento de no neutralidad difícilmente superable en un Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que debe ser progresivo. Bajo esta consideración, el tipo proporcional del 20 por 100 en la transmisión de acciones y participaciones y operaciones asimiladas, no debe ser contemplado como un factor de no neutralidad.

#### 2. CORRECCIÓN MONETARIA.

La supresión de la corrección monetaria, excluidos los inmuebles, también determina mejoras en el grado de neutralidad. Pero estas mejoras podrían hacerse a costa de gravar rentas nominales.



Desde el punto de vista teórico parece claro que la corrección monetaria es necesaria para preservar en su integridad la equidad del impuesto. Ahora bien, dicha corrección monetaria debe practicarse sobre la totalidad de las rentas del capital, y esto determina una gran complejidad. Restringir la corrección monetaria a un conjunto de rentas, sea por la forma en cómo se obtienen o por razón de los elementos patrimoniales de los que procedan, puede ser menos equitativo y menos neutral que suprimir con carácter general la corrección monetaria. En este sentido la crítica que al Proyecto pueda hacerse por incurrir en el riesgo de someter a gravamen rentas del capital ficticias, debe ser matizada en función de los argumentos precedentes, y, en cualquier caso, no parece dudoso que respecto de la variable corrección monetaria se ha producido un avance en materia de neutralidad.

### 3. REDUCCIÓN.

La reducción del 30 por 100 para todas las rentas del capital, de actividades económicas y del trabajo cuyo plazo de generación sea superior a dos años, es un elemento técnico en el tratamiento de las rentas irregulares en el tiempo (56). Teniendo en cuenta que dicha reducción se aplica a todo tipo de rentas y el papel técnico que tiene asignado, desde el punto de vista formal puede sostenerse que no introduce un factor de no neutralidad. Pero, realmente, esto no es así.

En efecto, en el marco de las rentas del capital, básicamente de las derivadas de la cesión a terceros de capitales propios, el Proyecto abre una distorsión entre dos tipos de rentas: las generadas en más y las generadas en menos de dos años. La distorsión deriva del hecho de que la reducción del 30 por 100, teniendo en cuenta la estructura de la escala general del impuesto, puede no actuar realmente como elemento corrector de la irregularidad de la renta, sino como exención parcial. En la medida en que esto sea así, y los contribuyentes que no precisan disponer de la renta anualmente pueden fácilmente conseguirlo, se produce una no neutralidad determinante de una discriminación positiva respecto de las rentas del capital generadas en más de dos años. En este sentido la percepción de dos rentas de igual valor actual, una de carácter anual y la otra a dos años y un día determina una tributación favorable a esta última en la medida en que disfrutará de una exención parcial efectiva del 30 por 100.

Es cierto que el sistema de coeficientes reductores fue establecido en la Ley 18/1991, de 6 de junio, aunque para finalidades diferentes del tratamiento de las rentas irregulares, pero precisamente este sistema fue derogado por el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, para favorecer la neutralidad del impuesto, como así se dice claramente en la exposición de motivos del Proyecto.

La horquilla de la no neutralidad determinada por la técnica de los coeficientes reductores se ensancha si tenemos en cuenta que las rentas de capital derivadas del seguro disfrutaban de coeficientes reductores privilegiados, y lo mismo cabe decir de los planes de pensiones.

---

(56) Véase más adelante el apartado 2.5.

#### 4. RETENCIONES.

En materia de retenciones no es posible establecer conclusiones en la medida en que gran parte de su regulación se difiere a la norma reglamentaria.

En el supuesto de que la futura regulación fuera continuadora de la actual, entendemos que sería conveniente establecer un pago fraccionado respecto de las rentas del capital procedentes del extranjero no sometidas a la obligación de retener, al objeto de cegar una fuente actual de no neutralidad que discrimina contra los activos financieros emitidos por entidades residentes en territorio español.

Si referimos las cuatro variables precedentes a los diferentes activos financieros y reales, podemos apreciar que dos de ellas resultan claramente privilegiadas respecto de las restantes: participaciones de instituciones de inversión colectiva y seguros de vida y asimilados. Las primeras porque sus rentas tributan al tipo del 20 por 100 y, además, aunque en el esquema anterior no haya quedado expuesto, porque los rendimientos que producen no se imputan según el principio de exigibilidad sino según el de realización [art. 14.1 c) del Proyecto]. Las segundas porque igualmente escapan del principio de exigibilidad y disfrutan de unos coeficientes reductores privilegiados.

Teniendo en cuenta el conjunto de las normas del Proyecto que afectan a la tributación del ahorro en sus distintas modalidades, se estima que, aun siendo en sí mismas no neutrales, mejoran ligeramente el grado de neutralidad de la regulación actualmente vigente. No obstante, mayores avances podrían producirse si el tratamiento de las rentas irregulares se mejora sustancialmente en la tramitación parlamentaria del Proyecto.

##### 2.4. *El sujeto pasivo.*

El Proyecto abandona la terminología tradicional -sujeto pasivo-, surgida a raíz de la Ley General Tributaria, para adoptar la de contribuyente. No tiene importancia real la modificación terminológica, porque el contribuyente es, a su vez, una forma de ser sujeto pasivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30 de la Ley General Tributaria. Ha de reconocerse, sin embargo, que el vocablo contribuyente es más expresivo del fenómeno tributario, sustanciado en la contribución de las personas al sostenimiento de las cargas públicas, y también que puede ayudar a disipar la concepción maniquea de la persona sufriendo la presión devastadora de una Hacienda Pública a la que es preciso sujetar sin desmayo, para dar entrada a una concepción, hoy en día balbuciente pero entroncada con el regeneracionismo fiscal de la transición democrática, en la que el contribuyente se relaciona con una Hacienda a la que se reconoce su función positiva en la mejora de la convivencia social y por ello se le profesa más estima que temor. Ahí entendemos que reside la clave de la modificación terminológica, y no en un afán de resucitar textos ya olvidados, como los contenidos en la Ley de 20 de diciembre de 1932 y en la de 16 de diciembre de 1954, en los que también se utilizaba el término contribuyente para referirse al deudor de la obligación tributaria. Por-

que, en efecto, aunque se trata de una cuestión no estrictamente propia de la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la correcta aplicación del sistema tributario y el logro de los fines de justicia y solidaridad al que el mismo debe encaminarse, no pueden concebirse en el marco de una relación jurídica en la que luchan sin denuedo una Hacienda Pública armada de potestades y un contribuyente igualmente pertrechado para el combate, sino en el marco de una relación jurídica diseñada, en la generalidad de los casos, como un cauce de cooperación y colaboración entre una Hacienda Pública que fomenta, protege y encauza el interés público y un contribuyente que al pagar sus impuestos sostiene dicho interés público y está directamente concernido en su consecución, quedando el antagonismo relegado a casos patológicos, sea por actuaciones incorrectas de la Administración Tributaria o del contribuyente. Recuperar el espíritu del regeneracionismo fiscal, considerando el tributo como la aportación para hacer más justa y solidaria la vida de la comunidad social, y no como una pesada carga que es preciso minimizar, es, probablemente, uno de los grandes retos a los que ha de enfrentarse la Hacienda Pública en el futuro siglo. Y, en ese camino, fomentar, al tiempo, el legítimo orgullo de quien por contribuir se sabe sostenedor de la justicia y la solidaridad, y la eficaz actuación de la Inspección de los Tributos más pronto basada en el ejemplo y la persuasión que en la inmediata recaudación, parece que debe señalar la orientación más precisa.

Valgan las reflexiones precedentes para justificar que, a nuestro entender, el Proyecto acierta al incorporar el término contribuyente.

El Proyecto ha tomado, de entre las varias opciones barajadas por el informe de la Comisión Lagares, la vía conservadora, consistente en reproducir, en lo esencial, el esquema de sujeción pasiva de la Ley 18/1991, de 6 de junio.

El contribuyente es la persona física, y, en principio, tributará de manera aislada o individual aunque se halle integrada en una unidad familiar. Así, el artículo 11 del Proyecto, establece que «La renta se entenderá obtenida por los contribuyentes en función del origen o fuente de la misma, cualquiera que sea, en su caso, el régimen económico del matrimonio».

La tributación individual se constituye así en el eje de la sujeción pasiva del Proyecto, de la misma manera que lo es en la Ley 18/1991, de 6 de junio.

La «tributación conjunta» desaparece, pero en su lugar aparece la «tributación familiar», abandonándose la escala conjunta e incorporándose lo que podríamos denominar el mínimo personal de las unidades de convivencia familiar, que se construye incrementando las cantidades que corresponden en la tributación individual.

Los efectos prácticos son parecidos, pero el nuevo enfoque es más sencillo.

Con todo, lo importante no es lo que el Proyecto incorpora, sino lo que rechaza: los sistemas *splitting* y la partición de los rendimientos del trabajo entre ambos cónyuges. Seguramente el Proyecto ha de recibir críticas por ello, como en su día las recibió, y no pocas ni menores, la Ley

18/1991, de 6 de junio, pero, desde nuestro punto de vista, estamos ante una opción aceptable porque, aparte de las cuestiones recaudatorias, la pacificación constitucional de la regulación contenida en la Ley 18/1991, de 6 de junio, a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1994, unido a lo espinoso de la tributación de las personas integradas en un vínculo de convivencia estable aconsejaban una solución templada. Ciertamente que sujeta a crítica, pero asumible en su conjunto.

Han quedado, tal vez, algunos problemas sin resolver. En efecto, tomando exclusivamente en consideración el mínimo personal y familiar, se advierte que las unidades de convivencia familiar de hecho disfrutaban de una reducción mayor que las unidades de convivencia familiar fundamentadas en un vínculo matrimonial legalmente establecido.

En efecto, la regla 2.<sup>a</sup> del apartado 1 del artículo 68, califica como unidad familiar a la formada por el padre o madre y todos los hijos que convivan con uno u otro, siempre que sean menores o si fueran mayores estuvieran incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada, en los casos en los que no exista vínculo matrimonial o en los casos de separación legal.

Si hemos interpretado bien la referida regla produce los siguientes efectos:

- a) En los casos de separación legal, posible aparición de dos unidades familiares, con tal que el padre y la madre convivan con alguno o algunos de los hijos.
- b) En los casos de pareja de hecho, la aparición de dos unidades familiares, con tal que el padre y la madre convivan con alguno o algunos de los hijos.

En el caso de separación legal parece necesario que la custodia de los hijos se haya distribuido en el convenio regulador aprobado por el juez entre el padre y la madre, lo cual, como es sabido, depende, con carácter general, de la voluntad de éstos. En el caso de parejas de hecho, la convivencia es una cuestión de hecho que corresponde al contribuyente probar y a la Administración Tributaria, en su caso, valorar o destruir la prueba aportada de dicha convivencia. Nos parece que está en el espíritu de la norma, aunque tal vez no quede totalmente claro en su letra, que el padre y la madre no deben convivir entre sí, pues en tal caso habría una sola unidad familiar. La existencia de dos unidades familiares requiere que el padre y la madre no convivan entre sí y que cada uno conviva con alguno o algunos de sus hijos. Bien se comprende que la convivencia, como antes se apuntó, es una cuestión de hecho y, además de fluida y cambiante en el tiempo, de contornos reales imprecisos, de manera tal que no parece prudente hacer descansar sobre la misma la aplicación de una norma tan delicada como la relativa al mínimo personal y familiar.

De acuerdo con la interpretación precedente, establecemos el siguiente esquema:

UNIDAD DE CONVIVENCIA (57)	MATRIMONIO	SEPARACIÓN LEGAL (58)	PAREJA DE HECHO (59)	VIUDOS
OPCIONES				
Individual	550.000 (personal) 200.000 (hijo) <b>750.000</b>	550.000 (personal) 200.000 (hijo) <b>750.000</b>	550.000 (personal) 200.000 (hijo) <b>750.000</b>	550.000 (personal) 200.000 (hijo) <b>950.000</b>
	550.000 (personal) 200.000 (hijo) <b>750.000</b>	550.000 (personal) 200.000 (hijo) <b>750.000</b> (60)	550.000 (personal) 200.000 (hijo) <b>750.000</b>	
Familiar	1.100.000 (personal) 200.000 (hijo) 200.000 (hijo) <b>1.500.000</b>	900.000 (personal) 200.000 (hijo) <b>1.100.000</b>	900.000 (personal) 200.000 (hijo) <b>1.100.000</b>	900.000 (personal) 200.000 (hijo) 200.000 (hijo) <b>1.300.000</b>
		900.000 (personal) 200.000 (hijo) <b>1.100.000</b> (61)	900.000 (personal) 200.000 (hijo) <b>1.100.000</b>	

El cuadro precedente muestra que la opción por la tributación familiar favorece a las unidades de convivencia en situación de separación legal o en situación de convivencia de hecho, por relación con las unidades de convivencia familiar matrimoniales.

En este sentido SIMÓN ACOSTA critica abiertamente el Proyecto que, a su entender, «... ha introducido incluso algunas normas no inspiradas en los trabajos de la Comisión que pueden hacer de peor condición al matrimonio en relación a la pareja no casada...» (62).

Este problema afecta, en parecidos términos, a la tributación conjunta regulada en la Ley 18/1991, de 6 de junio, de manera tal que su solución tropieza con los obstáculos habituales de remoción de una situación creada privilegiada.

Desde el punto de vista de la lógica del sistema del mínimo personal y familiar, entendemos que la solución consiste en excluir de la tributación familiar prevista en los artículos 68 y siguientes del Proyecto a las unidades de convivencia familiar en los casos de separación legal y parejas

(57) Todas las unidades familiares tienen dos hijos.

(58) Cada progenitor tiene atribuida la custodia de su hijo.

(59) Cada progenitor convive con un hijo.

(60) y (61) Además la tarifa se aplica separadamente respecto de la anualidad alimenticia.

(62) *Mundo Fiscal*. Junio-julio 1998. Pág. 27.

de hecho, sin perjuicio de que los contribuyentes integrados en las mismas tengan derecho al mínimo personal y familiar que les corresponde de acuerdo con lo previsto en el artículo 40 del Proyecto.

Ciertamente que esta solución agravaría la tributación de estas unidades familiares respecto de la situación actual, pero esto no significaría sino superar deficiencias normativas determinantes de situaciones injustas, con claro beneficio para la equidad del sistema.

Otra alternativa consistiría en suprimir la tributación familiar y establecer, en concepto de mínimo familiar del artículo 40 del Proyecto, una reducción por el cónyuge que no percibiera rentas o las percibiera hasta un límite determinado. Esta reducción se aplicaría exclusivamente en aquellas unidades de convivencia familiar en las que existe una obligación legal de mutuo auxilio. De esta manera, es decir, completando la regulación del mínimo personal y familiar con la consideración del cónyuge no perceptor de rentas o perceptor de rentas escasas, se lograría, en el marco de la filosofía del Proyecto, introducir un elemento que contribuiría a determinar más idóneamente la capacidad económica, de una parte, y a superar los problemas que, según hemos visto, se derivan de las normas que en el Proyecto se refieren a la tributación familiar, de otra. Esta medida ayudaría también a superar los reproches derivados de la no distribución entre ambos cónyuges de las rentas del trabajo personal generadas por uno de ellos.

Digamos, por último, que los redactores del Proyecto no han ignorado, ni mucho menos, el conjunto de problemas antes expuestos, como así se desprende de la introducción del requisito de «convivencia» de los hijos «... con uno u otro padre...» (regla 2.<sup>a</sup> del apdo. 1 del art. 68) y del establecimiento de un límite conjunto superior (1.100.000 ptas.) para las unidades familiares matrimoniales.

En este sentido, las reflexiones y propuestas precedentes antes que una crítica al Proyecto entrañan o suponen desarrollar ideas que ya están, embrionariamente, contenidas en el mismo.

### 2.5. *Las rentas irregulares.*

También en esta materia el Proyecto sigue el sendero trazado por la Comisión Lagares. En efecto, todos los rendimientos, que tengan un período de generación superior a dos años y los que se obtengan de manera notoriamente irregular en el tiempo se integran en la base imponible previa aplicación de un coeficiente reductor. En el caso de las ganancias y pérdidas patrimoniales no se aplica coeficiente reductor, dado que las obtenidas a más de dos años tributan al 20 por 100. Tampoco se aplica coeficiente reductor en las rentas imputadas.

Los coeficientes reductores pueden ser divididos en dos categorías:

- Coeficiente reductor general: 30 por 100, aplicable sobre todos los rendimientos [art. 17.2 a), trabajo personal; art. 21.2, capital inmobiliario; art. 24.2 a), capital mobiliario; art. 30, actividades económicas].
- Coeficientes reductores especiales: 40 por 100, 50 por 100, 60 por 100 y 70 por 100 [art. 17.2 b), c) y e), rendimientos del trabajo procedentes de seguros y art. 24.2, rendimientos del capital procedentes de seguros].

Debe observarse que la técnica del coeficiente reductor no elimina la categoría de las rentas irregulares. Antes bien, su aplicación exige definir con precisión a las citadas rentas, dejándose para la norma reglamentaria tal cometido en lo que concierne a las rentas de obtención notoriamente irregular en el tiempo. Ahora bien, esta definición también es precisa en la Ley 18/1991, de 6 de junio, de manera tal que la técnica de tratamiento de las rentas irregulares a través de coeficientes reductores no entraña problemas conceptuales adicionales a los que ya existen, si exceptuamos el campo de los seguros. Pero, aun en este campo, sin duda el más discutible en el conjunto de las rentas irregulares, ha de recordarse la difícilísima distinción, actualmente vigente, entre seguros determinantes de rendimientos o de incrementos de patrimonio, basada en la sutil noción del riesgo, para valorar debidamente la regulación que establece el Proyecto.

Tal y como indica la Comisión Lagares, además, la técnica del coeficiente reductor ha deparado una apreciable simplificación, por relación a la Ley 18/1991, de 6 de junio, al desaparecer la normativa sobre compensación e integración de rentas regulares e irregulares y la concerniente a la base imponible regular e irregular.

Si es fácil captar y valorar que el sistema de coeficientes reductores trae sencillez en la liquidación no es tan fácil calibrar si también se ha obtenido dicha sencillez «... sin merma apreciable de la equidad (eligiendo) adecuadamente (el coeficiente reductor) a la vista del grado de progresividad de la tarifa del impuesto...» (63). Es obvio que esta cuestión, ciertamente delicada, requiere un estudio más profundo del que podemos ofrecer en estas breves líneas, ya que para obtener conclusiones válidas es preciso, en primer lugar, identificar las rentas irregulares y, en segundo lugar, definir el sistema de tratamiento de las rentas irregulares más idóneo desde el punto de vista técnico y comparar los resultados que se derivan del mismo con los que se derivan del sistema de coeficientes reductores. Se intuye, sin embargo, que el sistema de coeficientes reductores tiene una tendencia a transformarse en exención parcial de la renta calificada como irregular a medida que el tipo medio de gravamen se acerca al tipo marginal, y que el valor de la exención parcial tiende a aumentar a medida que lo hace el tipo marginal. Volveremos sobre esta cuestión al examinar el tipo de gravamen.

---

(63) Comisión Lagares. Pág. 146.

## 2.6. *Transparencia fiscal interna.*

El informe de la Comisión Lagares es muy parco en materia de transparencia fiscal. A pesar de ello apunta, como ya hemos expuesto, una idea interesante que puede ser entendida en un doble sentido: que la sociedad de mera tenencia de bienes, en sí misma, tribute por las normas del IRPF o que la base imponible de la sociedad transparente se determine según las normas del IRPF.

El Proyecto, excepcionalmente, no sigue los criterios de la Comisión Lagares, limitándose a reproducir la normativa contenida en la Ley 18/1991, de 6 de junio, y en la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, añadiendo una limitación a la deducción de la cuota pagada por la sociedad transparente. Esta limitación está recogida en la letra c) del artículo 65: «Las cantidades imputadas en concepto de cuota pagada por las sociedades sometidas al régimen de transparencia fiscal, a las que se refiere el artículo 75 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre (serán deducibles) con el límite máximo derivado de aplicar el tipo medio de gravamen... a la base imponible imputada». Para calibrar debidamente el alcance de esta norma es necesario abordar, brevemente, los fundamentos teóricos del régimen de transparencia fiscal.

El régimen de transparencia fiscal puede construirse en base a dos principios rectores alternativos:

- Definir la tributación del socio como si la sociedad transparente no existiera (modelo de la realización del hecho imponible por el socio).
- Definir la tributación del socio como si la sociedad transparente distribuyera el beneficio (modelo del dividendo equivalente).

La legislación vigente no responde de manera perfecta a ninguno de los dos modelos, aunque parece más bien aproximarse al primero. Sin embargo, la limitación contenida en la letra c) del artículo 65 parece responder más bien al segundo modelo, es decir, al modelo que hemos denominado del dividendo equivalente.

Seguidamente exponemos los esquemas relativos a ambos modelos y los comparamos con el contenido en el Proyecto.



MODELO ELEMENTOS TÉCNICOS	DIVIDENDO EQUIVALENTE	REALIZACIÓN DEL HECHO IMPONIBLE POR EL SOCIO	LEY 18/1991 Y LEY 43/1995	PROYECTO Y LEY 43/1995
Tributación de la sociedad transparente.	Por el Impuesto sobre Sociedades (IS), inexcusable, a modo de imposición a cuenta o mínima.	Por el IS, sólo a modo de control.	Por el IS, sólo a modo de control.	Por el IS, a modo de imposición mínima.
Imputación de rentas.	Beneficio contable susceptible de distribución.	Base imponible determinada por el IRPF o por el IS según el socio sea persona física o jurídica.	Base imponible determinada por el IS, excepto coeficiente multiplicador del dividendo para socios personas físicas.	Ídem
Imputación de deducciones y bonificaciones.	No se imputan.	Se imputan sin restricción.	Se imputan sólo si hay bases imponibles positivas.	Ídem
Imputación de pérdidas.	No se imputan.	Se imputan sin restricción.	Se imputan por compensación con bases imponibles positivas futuras.	Ídem
Dividendos repartidos.	No tributan.	No tributan.	No tributan.	Ídem
Imputación de retenciones y pagos a cuenta.	No se imputan. Se devuelven en su caso a la sociedad transparente.	Se imputan a los socios.	Se imputan a los socios.	Se imputan a los socios.
Cuota pagada por la sociedad transparente.	No se imputa.	Se imputa y, en su caso, se devuelve.	Se imputa y, en su caso, se devuelve.	Se imputa con limitación. No se devuelve.
Deducción por doble imposición respecto de las rentas imputadas.	Se aplica el sistema de deducción por doble imposición interna.	No se aplica el sistema de deducción por doble imposición interna, excepto si en la base imponible imputada hay dividendos y respecto de éstos.	No se aplica el sistema de deducción por doble imposición interna, excepto si en la base imponible imputada hay dividendos y respecto de éstos.	Ídem
Transmisión de la participación.	El valor de titularidad es el importe del resultado imputado no distribuido.	El valor de titularidad es el resultado contable y positivo no distribuido y el negativo.	El valor de titularidad es el resultado contable positivo no distribuido.	Ídem

El esquema precedente demuestra que la regulación vigente de la transparencia fiscal no responde, plenamente, a ninguno de los dos modelos, si bien parece acercarse más al modelo de realización del hecho imponible por el socio. Pues bien, la medida del artículo 65 c) del Proyecto participa de esta ambigüedad, puesto que si bien la cuota pagada por la sociedad se imputa (modelo de realización del hecho imponible), se establece una limitación a dicha imputación y no se devuelve (modelo del dividendo equivalente).

Tal vez la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas hubiera debido ser aprovechada para clarificar el modelo de transparencia fiscal, acabando con la ambigüedad vigente que es motivo y causa de variadas irregularidades de diverso signo. Aunque parcamente, la Comisión Lagares ha apuntado el camino más idóneo.

En otro orden de cosas, debe señalarse que el artículo 65 c) del Proyecto incurre en un pequeño defecto técnico, fácilmente subsanable. En efecto, la limitación a la deducción no debe establecerse sobre el importe de la cuota pagada por la sociedad transparente por el Impuesto sobre Sociedades, sino sobre el importe de dicha cuota y de los pagos a cuenta, porque, en otro caso, se penaliza a las rentas obtenidas a través de sociedades transparentes que sufren pocos pagos a cuenta. Para evitar dicha discriminación es preciso proyectar la limitación respecto de la cuota pagada más los pagos a cuenta. El inconveniente de ello reside en que podrían quedar sin devolver retenciones sufridas por la sociedad transparente en la medida del exceso de las mismas sobre el resultado de aplicar el tipo medio de gravamen, lo que no parece correcto, pero esta incorrección, en realidad, no es sino una manifestación de la quiebra del modelo de la realización del hecho imponible por el socio.

### 2.7. El tipo de gravamen (64).

El tipo de gravamen responde a las siguientes notas:

- Es de carácter progresivo para las rentas integradas en la parte general de la base imponible, que son todas excepto las ganancias patrimoniales a más de dos años. Para estas ganancias patrimoniales el tipo es proporcional, del 20 por 100.
- Se descompone en la escala general del impuesto y la escala autonómica o complementaria, a partir de una escala teórica de la que la primera representa el 85 por 100 y la segunda el 15 por 100.
- Consta de seis tramos.
- El tipo marginal del 48 por 100 responde a una renta de 11.000.000 de pesetas.

La progresividad resultante es la suma de dos efectos: el propio de la estructura de la tarifa en la que hasta 11.000.000 el aumento de la renta determina el aumento de los sucesivos tipos de gravamen y la existencia del mínimo personal y familiar. En este sentido el Proyecto combina la progresividad propia del impuesto degresivo y la de las escalas graduales.

La comparación con la tarifa actualmente vigente muestra una suavización de la progresividad, en un marco de imposición claramente progresiva.

---

(64) Véase **Anexo núm. 6**.

El descenso del tipo marginal máximo y la reducción del número de tramos de la escala de gravamen es un fenómeno que se ha producido en los países de la OCDE a partir de 1975.

KEN MESSERE ofrece una comparación de los tipos marginales vigentes en los países de la OCDE en 1986 y 1992, resultando que en todos ellos se produjeron descensos, en algunos casos muy importantes.

En lo que concierne al número de tramos de la escala, la comparación que ofrece KEN MESSERE de la situación en 1975, 1986 y 1992, demuestra una inequívoca tendencia a la reducción del número de tramos (65).

En 1996, el tipo marginal máximo de seis Estados miembros de la Unión Europea se movía en el intervalo 50-55, cinco lo tenían en el intervalo 40-50, Finlandia tenía el 38 por 100, Holanda el 60 por 100 y Suecia el 56 por 100. Por lo que se refiere al número de tramos de la escala, todos los Estados miembros de la Unión Europea tenían siete o menos tramos, excepto Luxemburgo que tenía dieciocho. Por otra parte, algunos de estos países tienen gravámenes proporcionales y liberatorios sobre determinadas rentas del capital.

En este sentido, puede entenderse que la nueva estructura de la escala de gravamen del Proyecto responde, a grandes rasgos, de manera más intensa a los valores medios y modales de las escalas existentes en los diversos Estados miembros de la Unión Europea que la actualmente vigente.

La determinación del grado de progresividad es una cuestión esencialmente política, de manera tal que la función en que se concreta la estructura de la escala de gravamen responde, básicamente, a orientaciones políticas.

Sin embargo, una vez establecida dicha estructura, su congruencia con otros elementos del impuesto sí es cuestión de técnica tributaria. Bajo esta perspectiva se estima que la estructura de la escala de gravamen y el sistema de tratamiento de las rentas irregulares, basado en un coeficiente reductor de carácter general del 30 por 100, y en otros de carácter especial para seguros que puedan llegar hasta el 70 por 100, no son totalmente congruentes.

En efecto, para todos aquellos sujetos pasivos cuyas rentas regulares son iguales o superiores, de manera constante, a 11.000.000 de pesetas el coeficiente reductor no cumple la función de evitar el exceso de imposición que se deriva de la acumulación de la renta generada en varios períodos impositivos en el período impositivo en el que por entenderse obtenida debe integrarse en la base imponible, porque tal acumulación no implica la aplicación de un tipo de gravamen mayor al que hubiera sido aplicado caso de integrarse la renta en la base imponible en los períodos en los que se ha generado, y la misma reflexión cabe hacer para aquellos sujetos pasivos en los que la

---

(65) MESSERE K.: Véase el Capítulo X de *Tax Policy in OECD countries*. En particular «Carta 10.5» y «Tabla 10.15».

acumulación referida no implica salto de tramo en la escala, lo que en una escala de escasos tramos ocurrirá más frecuentemente que en una escala de numerosos tramos porque, lógicamente, aquéllos serán más amplios que estos últimos.

En el fondo lo que sucede es que una escala con escasos y amplios tramos es, en sí misma, una solución al problema de las rentas irregulares, aunque de carácter parcial, de manera tal que la superposición de un sistema adicional para el tratamiento de las referidas rentas que prescinde del importe de las rentas regulares del sujeto pasivo, es decir, que prescinde del tramo de la tarifa en el que se sitúan las rentas del sujeto pasivo ha de suscitar ciertas imperfecciones.

Paradójicamente, el aspecto negativo del sistema de coeficientes reductores de las rentas irregulares procede de la idoneidad de la escala, compuesta por tramos amplios y escasos en número, para hacer frente al problema de las rentas irregulares.

La desarmonía entre la estructura de la escala de gravamen y el sistema de coeficientes reductores puede determinar un efecto práctico equivalente a una exención parcial de la renta irregular.

En cualquier caso, el origen del problema no se halla en la escala de gravamen del Proyecto, sino en la escasa idoneidad del sistema de coeficientes para completar el efecto positivo que en el tratamiento de las rentas irregulares tiene la referida escala.

El problema descrito podría paliarse mediante la no aplicación de los coeficientes reductores en dos casos:

- Cuando la renta del contribuyente en los cuatro períodos impositivos anteriores a aquel en el que percibe la renta irregular hubiera sido superior al límite superior del último tramo de la escala.
- Cuando el importe de la renta irregular no determina, por sí solo, el salto de tramo en el que el contribuyente se hubiera hallado en los períodos impositivos al que se percibe la misma.

Debe reconocerse, sin embargo, que una solución como la descrita no es compatible con los coeficientes reductores privilegiados, pues los mismos no solamente tratan de corregir el efecto de acumulación de las rentas irregulares, sino mejorar la fiscalidad de las rentas del seguro.

El problema inverso también puede presentarse. Así, para los tramos inferiores de la escala y en el caso de rentas de largo período de generación, es posible que el coeficiente reductor no mitigue totalmente el impacto de la escala progresiva sobre la renta acumulada en un determinado período impositivo.

Los problemas descritos ponen de relieve uno de los conflictos más frecuentes en las normas tributarias. En efecto, cuando la materia a regular es de por sí compleja, las normas simplificadoras pueden entrar en conflicto con otros principios u objetivos tan importantes o más que el de la sencillez. Encontrar el punto de equilibrio no es fácil, pero si la realidad no es elemental sino complicada nada hay de censurable en que las normas que la regulan paguen con el precio de la complejidad el beneficio de la aspiración a la precisión al servicio de principios básicos.

### 2.8. *La transparencia fiscal internacional* (66).

Con ligeros retoques de carácter técnico, el artículo 75 del Proyecto se limita a recoger lo establecido en el vigente artículo 2.º de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

El escaso entusiasmo que la Comisión Lagares demuestra por la cuestión de la transparencia fiscal internacional, a la que dedica escasas líneas, es justamente correspondido por el Proyecto que se limita, como ya hemos dicho, a reproducir la regulación del artículo 2.º de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

Ahora bien, si como afirma la Comisión Lagares, «El IRPF español debería quedar suficientemente homologado con el de los demás Estados miembros de la Unión Europea...», debemos observar que en el campo de la transparencia fiscal internacional no se ha hecho el esfuerzo adecuado.

En efecto, prescindiendo de algunas definiciones técnicas, la normativa sobre transparencia fiscal vigente adolece de dos carencias básicas que, en gran parte, la hacen inoperante. En primer lugar, la definición del grupo de control sobre la entidad no residente perceptora de rentas imputables, y, en segundo lugar, la excesiva laxitud de la regla *de minimum*, si bien esta regla despliega su eficacia con mayor intensidad en el Impuesto sobre Sociedades.

Definir el grupo de control, a efectos del IRPF, tal y como se hace en la mayoría de los Estados de la OCDE era, a nuestro entender, una cita a la que el Proyecto no podía faltar.

En un estudio de la OCDE de 1996, en el que se compara la legislación sobre transparencia fiscal internacional de los catorce Estados miembros de dicha organización que la tienen establecida, se afirma que «una cuestión importante respecto del control consiste en saber si el mismo debe estar concentrado en un pequeño grupo de accionistas nacionales. Sin considerar Francia y Portugal (el grupo de control en Francia se forma tan sólo con una participación del 10% y en Portugal del 25%), se pueden dividir los países restantes en cuatro grupos:

---

(66) Véase **Anexo núm. 5**.

- España, que exige que el control esté en manos de un solo residente español (si bien existen disposiciones relativas a la propiedad ficticia, de manera tal que en realidad todos los accionistas españoles emparentados están sujetos al régimen aplicable a las sociedades extranjeras controladas).
- Dinamarca, que exige que el control esté en manos de una sola sociedad danesa.
- Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos, que exigen que el control esté concentrado en las manos de un número relativamente restringido de contribuyentes nacionales. En estos países una sociedad extranjera cuyas acciones son poseídas por un gran número de residentes no emparentados no es una sociedad extranjera controlada.
- Finlandia, Alemania, Japón, Noruega, Portugal (con una definición alternativa de la sociedad extranjera controlada), Suecia y el Reino Unido donde todos los accionistas nacionales son tomados en cuenta».

Puede apreciarse que la definición del grupo de control en nuestra legislación no sigue lo que podríamos denominar las pautas internacionales. Ahora bien, el grupo de control es la llave que abre la aplicación del régimen de transparencia fiscal internacional.

Frente a este evidente desinterés del Proyecto y de la Comisión Lagares por la transparencia fiscal internacional, brilla con luz propia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 26 de marzo de 1998, que declara nula de pleno derecho la letra c) del apartado 1 del artículo 7.º de la Norma Foral de Vizcaya 9/1994, que adaptó a la normativa foral la transparencia fiscal internacional establecida en el artículo 10 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre. Dicha letra excluía de la transparencia fiscal internacional a las sociedades residentes en países pertenecientes a la Unión Europea, de manera tal que, tal y como estaba y está regulado el grupo de control y de sujetos pasivos que deben incluir la renta positiva en su base imponible, la simple interposición de una sociedad residente en Vizcaya podía frustrar la aplicación de la legislación estatal sobre transparencia fiscal internacional, lo que el Tribunal capta y explica perfectamente construyendo sobre tal pernicioso efecto el fundamento de la nulidad de la norma.

Lo certero de la sentencia indica que el Tribunal ha calibrado perfectamente la importancia de la transparencia fiscal internacional.

En el **Anexo núm. 5** damos cuenta de la determinación del grupo de control en Alemania, Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Portugal.

### *2.9. La inversión colectiva.*

La cuestión central del régimen de los partícipes de las instituciones de inversión colectiva es si dicho régimen ha de ser o no equivalente al régimen de los inversores individuales. Es decir, si el inversor colectivo ha de disfrutar de alguna ventaja o sufrir alguna penalización en relación con el inversor individual o, por el contrario, el tratamiento fiscal de uno y otro debe ser idéntico.

Esta cuestión también puede plantearse en términos de comparación del régimen fiscal del activo financiero en que consiste la participación en la institución de inversión colectiva con el régimen fiscal de los restantes activos financieros.

Como ya sabemos, la Comisión Lagares, tras un análisis de la materia no muy profundo, concluye que las rentas generadas en las instituciones de inversión colectiva solamente deben entenderse realizadas, en concepto de ganancia y pérdida patrimonial, cuando se transmita o reembolse la participación.

En base a este criterio los artículos 77 y 78 del Proyecto, se limitan a reproducir la regulación contenida en los artículos 72 y 74 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, de manera tal que el régimen tributario de los partícipes de las instituciones de inversión colectiva queda como sigue:

- Los socios y partícipes de las instituciones de inversión colectiva reguladas en la Ley 46/1984, de 26 de diciembre, tributarán, en concepto de ganancia o pérdida patrimonial, por la diferencia entre el valor de transmisión o de reembolso de las participaciones y su valor de adquisición.

Por lo tanto las rentas acumuladas en la institución de inversión colectiva no tributan en sede de los partícipes mientras que los mismos no liquiden, total o parcialmente, su inversión, a pesar de que, de acuerdo con las normas reguladoras de la inversión colectiva pueden exigir en cualquier momento reembolso de la participación, es decir, el capital aportado y las rentas acumuladas.

- Los socios y partícipes de las instituciones de inversión colectiva constituidas en países o territorios calificados como paraísos fiscales, tributan anualmente por la diferencia de valores liquidativos.

Esta regulación implica una clara ventaja para el inversor colectivo respecto del inversor individual y, consecuentemente, una situación de privilegio para el activo financiero que es la participación en las instituciones de inversión colectiva. Para probar esta afirmación no es preciso desplegar una argumentación teórica alambicada, pues los más de 30 billones de recursos que en la actualidad acumulan las instituciones de inversión colectiva, la práctica totalidad de los mismos obtenidos a partir de 1991, año en el que se produjeron modificaciones fiscales, actualmente en vigor, que beneficiaron a la de inversión colectiva, y que el Proyecto consolida, hablan por sí solos.

A lo largo de los últimos años, se ha manejado frecuentemente, en defensa de la ventaja fiscal de la inversión colectiva, su contribución a la financiación del déficit público. El profesor VITORIO VALLE se muestra muy crítico, pues «... Ello implica que el sector público puede practicar, y de hecho practica por vía de la fiscalidad una intromisión beligerante -de dudosa legitimidad- sobre las distintas ocupaciones del ahorro... está claro que las participaciones en los fondos de in-

versión... Son las ocupaciones privilegiadas... habría que reclamar la aplicación de un criterio de estricta neutralidad entre colocaciones similares alternativas... no se entiende que... se dé tratamiento más favorable a las FIM que a las imposiciones a plazo en entidades de depósito...» (67).

La regulación del Proyecto, se limita a consolidar la situación vigente, de lo que se derivan los siguientes efectos:

- Perpetuación del modelo de renta consumida o gastada respecto de la renta generada a través de instituciones de inversión colectiva. Derivativamente, ruptura del principio de neutralidad.
- Perpetuación de la laguna legal en relación con la tributación de los partícipes de las instituciones de inversión colectiva constituidas en el extranjero no paraíso fiscal.
- Perpetuación de la ventaja fiscal para formas de inversión colectiva presumiblemente dominadas, en ciertos supuestos, por un grupo restringido de socios o partícipes.

a) Perpetuación del modelo de renta consumida.

Aunque pueda parecer exagerado, es lo cierto que, como seguidamente se expondrá, la tributación de los partícipes de las instituciones de inversión colectiva determina que la base de imposición no sea la renta obtenida sino la renta gastada o consumida.

Los partícipes de las instituciones de inversión colectiva obtienen la renta derivada de su inversión, desde el punto de vista jurídico-privado, a medida que la misma se va produciendo en sede de aquéllas, pero no tributan mientras que materialmente no dispongan de dicha renta a través del reembolso o transmisión de la participación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 34, 34 bis, 35 y 35 bis de la Ley 46/1984, y además la tributación se produce en concepto de incremento de patrimonio. Este régimen tributario se reproduce en los artículos 77 y 78 del Proyecto.

Según el artículo 2.º de la Ley 46/1984, los fondos de inversión son patrimonios pertenecientes a una colectividad de personas o entidades cuyos derechos están representados en las participaciones que deben ser reembolsadas a solicitud del partícipe. Pues bien, de acuerdo con lo previsto en el artículo 392 del Código Civil un patrimonio perteneciente a una pluralidad de personas es una comunidad de bienes y, por aplicación de lo establecido en el artículo 399 del mismo Código, todo condueño tiene la plena propiedad de su parte y la de los frutos y utilidades que le correspondan, de manera tal que las rentas derivadas del patrimonio de la institución de inversión colectiva son rentas de los partícipes. El derecho de reembolso de los partícipes de las instituciones de inversión colectiva no es sino una manifestación concreta del derecho de división de los comu-

---

(67) Política del ahorro en España: reflexiones y sugerencias. *Papeles de Economía Española*. Núm. 70.



ros previsto en el artículo 400 del Código Civil. Precisamente este derecho de reembolso es lo que determina que el partícipe pueda exigir en cualquier momento el patrimonio y las rentas acumuladas en el fondo de inversión, lo que, en ausencia de una legislación fiscal especial, hubiera determinado la integración de las rentas obtenidas por la institución de inversión colectiva en la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del partícipe, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 14.2 del Real Decreto 1841/1991. El artículo 14 del Proyecto recoge este mismo criterio de imputación temporal.

Las rentas generadas en sede de la institución de inversión colectiva pertenecen al partícipe según las normas jurídico-privadas pero, fiscalmente, en tanto que dichas rentas permanezcan acumuladas en la institución de inversión colectiva quedan excluidas de la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del partícipe. Es decir, la renta del ahorro colocado en las instituciones de inversión colectiva y ahorrada en la forma expuesta, no se integra en la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. He aquí cómo, el modelo de renta gastada o consumida sustituye al modelo de renta extensiva. El cauce que ha propiciado dicha sustitución ha sido la calificación fiscal de la renta obtenida por el partícipe como ganancia patrimonial imputable en el momento del reembolso o transmisión de la participación.

Pero, además, el tipo de gravamen de la renta gastada o consumida será, a partir de dos años y un día de tenencia de la participación, del 20 por 100, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio. El Proyecto conserva este tipo de gravamen.

Como ya sabemos el Proyecto se limita a reproducir esta forma de tributación. ¿Es esto coherente? Pues depende del concepto de capacidad económica que se entienda más adecuado, o mejor decir, del índice demostrativo de capacidad económica que se estima más idóneo.

La idea de gravar a los sujetos no tanto por sus ingresos como por sus gastos, dice SEVILLA SEGURA, es bastante antigua (68) y se fundamenta en que es más correcto y justo gravar a los individuos por la parte de renta que consumen, es decir, por lo que extraen de la colectividad que por lo que aportan a la misma, esto es, su renta. Fue KALDOR el primer hacendista que articuló un sistema completo de imposición sobre el consumo y la proposición más reciente y consistente está contenida en el Informe Meade.

El linaje intelectual de la imposición sobre el gasto es muy brillante, reseña ALBI IBÁÑEZ en el prólogo a la versión española del Informe Meade, pues, en efecto «... ya Hobbes, hace más de trescientos años sostenía que es preferible gravar a las personas en función de lo que detraen del acervo común y no de lo que aportan al mismo...». Ésta es, en realidad, la base científica del Informe Meade, para quien «... El contribuyente muestra capacidad de pagar impuestos en razón del flujo de bienes de la comunidad que consume, y no en función de cuánto produce. Es, por tan-

---

(68) Véase *Diez lecciones de financiación y diseño tributario*. Pág. 74 y ss.

to, preferible gravar el consumo en vez de la renta en términos de justicia... Se mantiene la validez ética de la imposición progresiva sobre el gasto que incentiva el ahorro y el crecimiento, penalizando a quienes mantienen un alto nivel de vida con el consumo de su patrimonio» (69).

En base a dicha filosofía el Informe Meade propone la implantación de un impuesto general y progresivo sobre el gasto, cuya base de imposición se determinaría sumando el desahorro y restando el ahorro a la renta del ejercicio, tomándose en consideración sólo el ahorro y desahorro de los «activos registrados» (70).

Desde la perspectiva del impuesto universal sobre el gasto, la fiscalidad de los partícipes de las instituciones de inversión colectiva establecida en la legislación vigente y mantenida en el Proyecto es entendible, si bien con matices. Porque, en efecto, aun prescindiendo de que la renta ahorrada tomada en consideración es exclusivamente la derivada del capital mantenido en las instituciones de inversión colectiva y que el único «activo registrado» es la participación en las mismas, es lo cierto que Meade propone una tributación sobre la renta gastada de tipo progresivo. En este sentido, solamente la posibilidad de aplicar el mínimo exento, personal y familiar, confiere un cierto elemento de progresividad, pero absolutamente insuficiente en un modelo sobre la renta consumida.

En el marco de la justificación que ofrece el modelo de renta gastada o consumida hubiera sido más correcto calificar las rentas derivadas del reembolso o transmisión de la participación como rendimiento del capital a incluir en la parte general de la base imponible, sin perjuicio de aplicar la corrección procedente por causa de irregularidad de la renta.

Así pues, en el marco del modelo de imposición personal sobre la renta gastada o consumida, la fiscalidad de los partícipes de las instituciones de inversión colectiva establecida en el Proyecto, reproduciendo la regulación actualmente vigente, es coherente, pero hubiera sido más lógico someter la renta obtenida en el reembolso o transmisión de la participación a la escala progresiva.

Por otra parte, en un modelo de imposición sobre la renta consumida, las rentas generadas aplicadas a incrementar el saldo de los «activos registrados», esto es, las rentas ahorradas deben tributar con ocasión del fallecimiento del contribuyente (71). Sin embargo, el artículo 31.3 b) del Proyecto establece que no existe ganancia patrimonial «con ocasión de transmisiones lucrativas por causa de muerte del contribuyente». De esta manera las rentas acumuladas en las instituciones de inversión colectiva podrán pasar a los herederos del contribuyente sin tributar por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y cuando los mismos las reembolsen o transmitan dichas rentas tampoco tributarán porque el valor de adquisición de las participaciones será el que hubiera prevalecido a efectos del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, es decir, el valor real de la

---

(69) Informe Meade. Prólogo por ALBI IBÁÑEZ, E. Pág. 25.

(70) *Vid.* Capítulo IX del Informe Meade. Pág. 291 y ss.

(71) SEVILLA SEGURA, J.V.: Véase *Diez lecciones de financiación y diseño tributario*. Págs. 82 y ss.

participación el día del fallecimiento del causante, que no puede ser otro sino el valor liquidativo, que incorpora el precio de adquisición de la participación y las rentas acumuladas. De esta manera las rentas acumuladas en las instituciones de inversión colectiva pueden escapar totalmente a la imposición sobre la renta, soportando solamente la tributación sucesoria.

En el límite es concebible la formación de masas patrimoniales constituidas por participaciones en instituciones de inversión colectiva que pasan de generación en generación sin soportar tributación por la renta generada.

En el marco del modelo de imposición sobre la renta extensiva o total la tributación de las rentas de la inversión colectiva no es coherente. Y no lo es, sencillamente, porque contradice el principio básico de dicho modelo, a saber el gravamen de toda la renta obtenida. Y no se recurre al argumento de que en tanto que el contribuyente no reembolsa o transmite su participación no obtiene renta, porque, sencillamente, es insostenible en términos lógicos ya que todo partícipe tiene derecho a exigir en cualquier momento el reembolso de la participación, es decir, tiene derecho a exigir la renta generada. No se diga que esta renta no es «renta disponible», porque si hay alguna renta disponible ésta es, precisamente, la acumulada en una institución de inversión colectiva, minorada en el importe de las plusvalías no realizadas por la misma.

Se produce así un curioso efecto de coexistencia de dos modelos de imposición en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: el modelo de renta, cuya exposición más completa, detallada y consecuente data del Informe Carter y el modelo del gasto, cuya exposición, igualmente exhaustiva y coherente, encontramos en el Informe Meade.

Así, el contribuyente que obtenga rentas del trabajo, de actividades económicas y, de cualquier otra fuente, tributa por el modelo de renta, excepción hecha de las aportaciones a fondos de pensiones y asimiladas que respondan al modelo renta consumida o de gasto si bien con sujeción a límites cuantitativos, pero el contribuyente que obtenga rentas de la participación en instituciones de inversión colectiva tributa, respecto de esas rentas, por el modelo de renta consumida o de gasto, con tal que no reembolse la participación, es decir, que decida continuar el proceso de acumulación en la institución de inversión colectiva.

Y, ahora, una vez descrita la intromisión del modelo de renta consumida o gastada en el modelo de renta total o extensiva, deberíamos preguntarnos por la lógica de tal intromisión. El principio de neutralidad la rechaza, vivamente, de la misma manera que, sin embargo, no rechazaría un modelo integral de renta gastada o consumida. Más aceptable es el contraste de progresividad porque, como ya hemos expuesto, el mínimo exento, personal y familiar, también aplicable respecto de la parte especial de la base imponible, determina una cierta forma de progresividad, aunque tal vez insuficiente en el marco de la imposición sobre el gasto.

La lógica de la intromisión del modelo de renta gastada o consumida en el modelo de renta extensiva, a favor de la inversión colectiva, no puede explicarse en términos de técnica tributaria, sino en clave de política tributaria, al igual que la estructura de la progresividad.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que cruzará la línea divisoria del siglo contendrá, siguiendo el precedente de la Ley 18/1991, de 6 de junio, y de la Ley 46/1984, de 26 de diciembre, a modo de excepción del gravamen sobre la renta extensiva, el modelo de renta consumida o gastada respecto de la renta generada a través de instituciones de inversión colectiva en cuanto dicha renta se materialice o acumule en la propia institución de inversión colectiva. Se trata, probablemente, de una de las elecciones de política tributaria más importantes del Proyecto, por no decir la más importante, aunque tal vez haya podido pasar desapercibida por no implicar una ruptura con la legalidad vigente. Y su valoración, repetimos, debe situarse en el plano superior de la política tributaria y no de la mera técnica tributaria a la que se refieren nuestras anotaciones. Por el contrario, el sacrificio recaudatorio sí es susceptible de estimación, debiendo hacerse en términos de rentas generadas y acumuladas en las instituciones de inversión colectiva. No debe ser, en absoluto, despreciable. Y también es susceptible de determinación la colectividad de contribuyentes que más provecho obtienen de dicho sacrificio recaudatorio, que no puede ser otra que aquella en la que se integran los que poseen una mayor capacidad de renta y ahorro, como es obvio.

Los efectos de esta singular intromisión del modelo de gasto en un impuesto concebido bajo los principios del modelo de renta, como así se desprende del artículo 2.º del Proyecto, que, enfáticamente define el objeto del impuesto como «... la renta del contribuyente, entendida como la totalidad de sus rendimientos, ganancias y pérdidas patrimoniales, y las imputaciones de renta que se establezcan por la ley...», no se detienen en el propio Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sino que trascienden a la imposición sobre el capital. En efecto, el artículo 31 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, limita la cuota del tributo en función de la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y este impuesto expulsa de dicha base imponible a las rentas generadas en sede de las instituciones de inversión colectiva hasta el momento del reembolso o transmisión de la participación.

b) Perpetuación de la laguna legal respecto de las instituciones de inversión colectiva extranjera.

La Ley 18/1991, de 6 de junio, no regula la tributación de los partícipes de las instituciones de inversión colectiva. Es la propia Ley 46/1984, de 26 de diciembre, reguladora de las Instituciones de Inversión Colectiva, la que en sus artículos 34, 34 bis, 35 y 35 bis, establece dicha tributación. Estas normas sólo contemplan a las instituciones de inversión colectiva constituidas de acuerdo con la Ley 46/1984, de 26 de diciembre.

La Ley 43/1995, de 27 de diciembre, regula, en relación con los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, el régimen de los partícipes en instituciones de inversión colectiva acogidas a la Ley 46/1984, de 26 de diciembre (arts. 72 y 73) y el régimen de los partícipes de las instituciones de inversión colectiva constituidas en paraísos fiscales (art. 74), de manera tal que se pone en evidencia una laguna de considerables proporciones: el régimen de los partícipes, residentes en territorio español, de instituciones de inversión colectiva constituidas en el extranjero no paraíso fiscal.

Si esta laguna era ya criticable en el marco de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, igualmente, lo es en el marco del Proyecto, máxime si, como es previsible, la existencia de un mercado financiero europeo único debe alentar la toma de participaciones en instituciones de inversión colectiva constituidas en Estados miembros de la Unión Europea.

El Proyecto se ha limitado a reproducir el esquema regulador de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, pero al así hacerlo hereda las deficiencias del mismo, que no son pocas ni menores.

Ahora bien, si es fácil advertir la laguna normativa y poner de relieve las consecuencias adversas que para la seguridad jurídica de ello se derivan, no es menos cierto que debe reconocerse la dificultad, en términos de política tributaria, de superarla. En efecto, al legislador se le abren dos caminos: dar el mismo tratamiento a las participaciones en instituciones extranjeras no paraísos fiscales que a las participaciones en instituciones de inversión colectiva constituidas al amparo de la Ley 46/1984, de 26 de diciembre, o bien, establecer un tratamiento por atribución o, simplemente, basado en el criterio de la exigibilidad.

No parece dudoso que desde el punto de vista de favorecer a los intermediarios financieros constituidos con arreglo a las leyes españolas y residentes en nuestro territorio, en suma, a nuestro sistema financiero, la solución apropiada es la segunda, de manera tal que la ventaja fiscal de la inversión colectiva quedaría condicionada a su canalización a través de las entidades financieras españolas. Al favorecer a los intermediarios financieros españoles nuestro sistema financiero se robustece y las rentas del mismo tributarán por el Impuesto sobre Sociedades. Por lo tanto, esta opción es la recomendable en términos de política económica en general y tributaria en particular.

El problema de dicha opción es su compatibilidad con el Tratado de la Unión Europea. En efecto, el artículo 56 del Tratado prohíbe «... todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países», y una regulación fiscal que estableciera un trato de privilegio, sin una causa objetiva que lo justifique, a favor de colocaciones del ahorro en instituciones de inversión colectiva constituidas en España podría ser entendida como una restricción indirecta. Sin embargo, el artículo 58.1 a) del Tratado permite a los Estados miembros «... aplicar las disposiciones pertinentes de su Derecho fiscal que distinguen entre contribuyentes cuya situación difiera con respecto a su lugar de residencia o con respecto a los lugares donde esté invertido su capital».

Si examinamos la legislación de los diferentes Estados miembros de la Unión Europea podemos observar que el régimen fiscal de la inversión colectiva de los partícipes residentes en su territorio, de instituciones de inversión colectiva extranjeras, exceptuados los paraísos fiscales, no difiere de la que corresponde a los partícipes de las instituciones de inversión colectiva nacionales (véase **Anexo núm. 2**).

Alemania, por ejemplo, establece un régimen de imputación que se aplica tanto a los partícipes de las instituciones de inversión colectiva alemanas como a los de las extranjeras, agravado en relación con los paraísos fiscales. Así, si un residente alemán tiene participaciones en instituciones de inversión colectiva, dicho partícipe tributa en régimen de imputación o atribución, es decir, por el modelo de renta extensiva, sin ventaja fiscal alguna. Pero si el legislador español hiciera lo propio, es decir, homologara la tributación de las participaciones de inversión colectiva españolas y extranjeras sucedería que el partícipe, residente en España, de instituciones de inversión colectiva constituidas en Alemania, tributaría con la ventaja fiscal propia del modelo de renta gastada, con lo cual se daría la paradoja de que, por ejemplo, por motivos fiscales, sería más atractivo, para un residente español, adquirir una participación en una institución de inversión colectiva extranjera que una obligación emitida por una entidad residente en España. Y también se daría la paradoja de que el residente español que toma participación en una institución de inversión colectiva alemana, dispondría de una ventaja fiscal, pero la situación inversa no dispensaría ventaja fiscal alguna.

Tal vez sea por lo expuesto que el Proyecto guarde silencio sobre la cuestión de la tributación de los partícipes residentes en España de instituciones de inversión colectiva exterior no paraíso fiscal. Y si es así, se comprende que es tan fácil descubrir la laguna legal como difícil superarla en el marco de los condicionantes que parece imponer el Tratado de la Unión Europea y de las restricciones propias del modelo de renta gastada o consumida que el Proyecto consolida.

c) Perpetuación de la potencialmente presumible inversiónseudocolectiva.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 15 del Reglamento de las Instituciones de Inversión Colectiva el número de accionistas de las sociedades de inversión o el de partícipes de fondos de inversión no podrá ser inferior al que en cada momento sea necesario para la admisión y permanencia de las acciones de una sociedad a negociación en Bolsa.

Un mismo socio o partícipe, sin embargo, puede tener, por sí o a través de personas interpuestas, una participación significativa, que se cifra en el 5 por 100 o múltiplos para el caso de sociedades de inversión mobiliaria, sean de capital fijo o variable, o en el 20 por 100 o múltiplos en el caso de fondos de inversión, y no por ello la entidad participada pierde su carácter de institución de inversión colectiva, debiendo el socio o partícipe, simplemente, comunicar esta circunstancia a la Comisión Nacional del Mercado de Valores de acuerdo con lo previsto en el artículo 5.º del Reglamento de las Instituciones de Inversión Colectiva.

Los preceptos reseñados sugieren la posible existencia de instituciones de inversión colectiva que, sin embargo, son el instrumento de inversión de unos pocos ahorradores, tal vez de un reducido número de personas relacionadas por vínculos de parentesco.

Se trata de una cuestión de hecho y sobre la cual no existen datos oficiales o públicos que nosotros conozcamos, de manera tal que, en principio, no es posible pensar en su existencia sino en virtud de un proceso de inferencia a través de las normas anteriormente aludidas.

Si dicha inferencia viniera a ser confirmada por la realidad no sería correcto calificar la situación inferida como inversión colectiva. Más bien estaríamos ante una situación de inversión seudocolectiva.

Ahora bien, en tal caso, la fiscalidad de los partícipes de las instituciones de inversión colectiva no ya sólo implicaría la perpetuación del modelo de renta gastada o consumida, como antes hemos expuesto, sino que, además, sería paradójica en el marco de un Proyecto que agrava la tributación de la transparencia fiscal, pues no se advierten diferencias efectivas entre una sociedad de tenencia de valores del artículo 75 de la Ley 43/1995, y una sociedad de inversión mobiliaria que, aunque cotizada en mercado secundario oficial, de hecho está controlada por un reducido número de socios.

Es preciso, en materia tan delicada, expresarse, como lo hacemos, en términos condicionales, aun a pesar del camino que indica la inferencia legal que puede construirse a partir del artículo 5.º del Reglamento de Instituciones de Inversión Colectiva.

Bajo dichos términos, lo adecuado sería que el socio o partícipe tributase por el importe de la diferencia entre el valor liquidativo de su acción o participación minorado en el valor de las plusvalías no realizadas por la institución de inversión colectiva y su valor de adquisición. Esta tributación produciría unos resultados prácticos similares a los de la transparencia fiscal y, además de la justificación de la naturaleza patrimonial de las rentas imputadas y el control de la entidad por su reducido número de socios, habría una justificación adicional, a saber, que el socio o partícipe de una institución de inversión colectiva puede solicitar en cualquier momento el reembolso de su participación, lo que, por cierto, no puede hacer el socio de una sociedad transparente. Así pues, si la tributación en régimen de transparencia fiscal está justificada, la tributación que se sugiere también lo está, y tal vez con mayor fuerza y fundamento.

#### *2.10. La deducción general por ahorro.*

La deducción general por ahorro es la gran ausente del Proyecto. Una reforma que se reclama favorecedora del ahorro tal vez hubiera debido ser más agresiva en este campo, como así lo sugería, aunque sin establecer una recomendación concreta, la Comisión Lagares. Porque, en efecto, se puede o no estimar que el descenso de la presión tributaria determina un aumento del ahorro, según que prevalezca el efecto-renta o el efecto-sustitución (72), pero si se entiende más probable el efecto-sustitución y, por tanto, se aprecian efectos positivos de la suavización de la imposición sobre la renta respecto del ahorro, lo oportuno hubiera sido reforzar dicho efecto con un estímulo específico, e inclusive, si se estima más probable el efecto-renta, dicho incentivo hubiera podido contribuir a neutralizarlo parcialmente evitando así un exceso de consumo.

---

(72) Véase, sobre este particular el capítulo 3 de «Fiscalité et épargne des ménages». OCDE 1994.

En suma, en la línea de pensamiento de la Comisión Lagares parecía natural que la deducción por ahorro hubiera jugado un papel central, por más que la propia Comisión se muestre tan entusiasmada técnicamente como retraída prácticamente. ¿Por qué no ha prosperado la deducción por ahorro? ¿Tal vez era en exceso complicada? ¿Recaudatoriamente inasumible? ¿Regresiva?

Evidentemente la respuesta no está a nuestro alcance, pero sí intuimos que en la deducción general por ahorro se encontraba el germen de un Proyecto verdaderamente innovador, respetuoso con el principio de neutralidad y en absoluto regresivo si la reflexión sobre el contenido y efectos de la deducción por ahorro esbozada por la Comisión Lagares se hubiera hecho conjuntamente con la reflexión del contenido y efectos de la intromisión del modelo de renta consumida o gastada a través de la acumulación de rentas sin tributación en las instituciones de inversión colectiva y en determinados seguros.

Pero la Comisión Lagares rehuye este análisis. Es decir, conoce la materia pero no la aborda, limitándose a zanjar la cuestión proponiendo que «... las ganancias patrimoniales no realizadas no formen parte del ahorro computable... al no integrar la renta discrecional...», cuando, a nuestro entender, lo correcto hubiera sido lo contrario, a saber, que las rentas acumuladas en cualquier tipo de activo derivadas de la cesión a terceros de dicho activo (no de la variación de los precios relativos en el mercado) integran la renta discrecional y forman parte del ahorro computable a efectos de la deducción por ahorro.

El hilo argumental de la Comisión Lagares, y los principios que espiga para orientar la tributación sobre la renta, llevan intelectualmente a una reforma en la que las rentas derivadas de la cesión de activos a terceros se deben gravar por igual cuando sean exigibles (principio de neutralidad) y las rentas ahorradas deben disfrutar de una deducción por ahorro (fomento del ahorro) concebida de forma más elevada para las rentas modestas (progresividad).

El referido discurso que, a nuestro entender, está implícitamente contenido en el informe de la Comisión Lagares, y se descubre con facilidad, tiene dos consecuencias de la mayor importancia. De una parte, la integración en la base imponible de los partícipes de las instituciones de inversión colectiva de las rentas acumuladas en las mismas, eliminándose así el modelo de renta consumida o gastada sectorial en cuanto a los «activos registrados», y de otra, la aptitud de las referidas participaciones, en igualdad con otros activos financieros y reales constatables, para tener la categoría de «activos registrados» a efectos de la materialización del ahorro, recuperándose así el modelo de renta consumida o gastada, pero con carácter general en cuanto a los «activos registrados», y de manera limitada y no regresiva en cuanto a la renta afectable al mismo.

Es evidente que el Proyecto hubiera sido muy diferente en el caso de que la deducción por ahorro, y las consecuencias inherentes a la misma, lo hubieran informado. El valor añadido en términos de neutralidad no parece disputable, tanto sobre el Proyecto como sobre la legislación vigente, lo que hubiera permitido una mejor gestión del ahorro y, por tanto, su fomento. En cuanto



al efecto sobre la progresividad impositiva, es más difícil de evaluar. La tributación por imputación de las rentas acumuladas en las instituciones de inversión colectiva tiene efectos progresivos pues es claro que el diferimiento impositivo derivado de dicha acumulación tiene mayor valor cuanto más elevada sea la renta, y más aprovechable cuanto mayor sea el patrimonio, y aunque la deducción por ahorro tiene efectos regresivos, si se instrumenta de forma inversa a la renta como sugiere la propia Comisión Lagares, lo probable es que el efecto conjunto hubiera sido de progresividad. Respecto de los efectos recaudatorios es difícil pronunciarse, pero, en su conjunto, más bien se intuye un equilibrio basado en un incremento de la recaudación sobre los perceptores de rentas del capital mantenido en instituciones de inversión colectiva y en una disminución de la recaudación sobre las rentas medianas y elevadas de otras fuentes.

Se podrá o no estar a favor de una exclusión limitada del ahorro de la base imponible, es decir, de la renta ahorrada, pero lo que no parece dudoso es que el discurso de política tributaria que encabeza el informe de la Comisión Lagares lleva a la deducción general por ahorro. En alguna medida la Comisión Lagares no ha extraído, con la debida rotundidad, la conclusión más fiel a su pensamiento, y ello le ha privado de formular una recomendación inequívoca y precisa que hubiera puesto el último eslabón de una cadena lógica de pensamiento fiscal en materia de imposición sobre la renta, se comparta o no. Huérfano del impulso teórico decidido, el Proyecto se ha refugiado en la continuidad, de manera tal que la deducción general por ahorro y las consecuencias inevitables de la misma se han quedado en el tintero.

El lamento que en el año 1955 profería el profesor NAHARRO MORA en relación con la no consideración de la deducción por ahorro en la reforma de la Contribución General sobre la Renta de 1954, se vuelve a repetir cuarenta y tres años más tarde por los profesores LAGARES y CASTELLANOS: «...Aunque en el informe de la Comisión para la reforma del IRPF no se efectuaba ninguna recomendación concreta respecto a una deducción específica sobre el ahorro, se valoró muy positivamente la introducción de una deducción general por ahorro pues podría inducir un aumento del ahorro de las familias de forma permanente, evitaría que las reducciones de la carga impositiva generadas por la reforma se convirtieran en mayores niveles de consumo, tensionando los precios y, por último, podría contribuir a reforzar la neutralidad del impuesto...» (73).

Lo que pudo ser y no fue nos hace recordar la reforma de 1954, con la que la reforma de 1998 tiene algunas señaladas concomitancias: fracaso de la deducción por ahorro, moderación en la construcción de la escala de gravamen, y reducción en base imponible de las cargas familiares.

---

(73) LAGARES y CASTELLANOS. «Aspectos fiscales: ¿Neutralidad o beligerancia frente al ahorro?». *Nuevas perspectivas del ahorro*. Pág. 31 y ss.

## XV. CONCLUSIONES

El estudio precedente permite extraer las siguientes conclusiones:

**Primera.** El Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 4 de mayo de 1998, no altera el modelo de tributación sobre la renta establecido por la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, y mantenido por la Ley 18/1991, de 6 de junio. No obstante, incorpora un conjunto de novedades, generalmente siguiendo las recomendaciones de la Comisión Lagares, suficientemente apreciable.

Las novedades básicas, respecto de la regulación establecida en la redacción inicial de la Ley 18/1991, de 6 de junio, son las siguientes:

- Reducción de la base imponible en el importe del mínimo exento, personal y familiar, a los efectos de gravar la denominada renta disponible.
- Tratamiento de las rentas irregulares a través de coeficientes reductores, desapareciendo, consecuentemente, la distinción entre base imponible regular e irregular.
- Reducción del número de tramos de la escala de gravamen y de sus tipos marginales, estableciéndose el marginal máximo en el 48 por 100.
- Integración de las ganancias y pérdidas patrimoniales a más de dos años en una base especial, que tributará al 20 por 100.
- Desaparición de la tributación conjunta definida por una tarifa especial, apareciendo, en su lugar, la tributación familiar, basada en la acumulación de los mínimos exentos de los contribuyentes que se integran en la unidad familiar.
- Supresión del gravamen de rentas estimadas de los inmuebles de uso propio.

**Segunda.** El modelo de tributación encierra una dualidad. Con carácter general, se trata de un modelo de renta extensiva con excepciones limitadas, como son los planes de pensiones. Este modelo se aplica a todo tipo de rentas, a excepción de las rentas generadas a través de las instituciones de inversión colectiva. Estas rentas tributan según el modelo de renta gastada o consumida. Un fenómeno similar se produce en relación con la tributación del seguro.

**Tercera.** Las rentas del capital se integran en la base imponible general, y tributarán a tarifa general, desestimándose así la posibilidad de establecer un gravamen proporcional sobre las mismas. No obstante, cuando las rentas del capital se generan a través de instituciones de inversión

colectiva, se gravan al tipo proporcional del 20 por 100, y, además, dicha tributación se difiere hasta el período impositivo en el que el sujeto pasivo decide reembolsar o transmitir la acción o participación. Un fenómeno análogo se produce en la tributación del seguro.

Las rentas del trabajo y de actividades económicas siempre se integran en la base imponible general cuando son exigibles o se devengan.

**Cuarta.** La incardinación de la consideración del nivel de subsistencia y de las cargas familiares y otras circunstancias personales a modo de reducción de la base imponible, determinando el importe de la renta discrecional o disponible, implica una novedad respecto de todas las leyes anteriores del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, excepción hecha, por lo que se refiere a los hijos, de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de la Contribución General sobre la Renta, ya que dichas leyes han tratado esta materia a través de un primer tramo a tipo de gravamen cero y/o de deducciones de la cuota sea en cantidad fija o al tipo medio de gravamen.

**Quinta.** La función del concepto de renta discrecional o renta disponible en el Proyecto es distinta a la que el Informe Carter confiere a dicho concepto, ya que en el primero sirve para determinar un mínimo exento, en tanto que en el segundo cumple la función de establecer un criterio objetivo para estructurar la progresividad, por más que su eficacia sea dudosa, ya que la estructura de la progresividad procede, esencialmente, de una determinación política.

**Sexta.** Las ganancias patrimoniales a largo plazo, es decir, a más de dos años, incluso las correspondientes a elementos afectos a actividades empresariales, tributarán al 20 por 100, sin corrección monetaria, excepto para bienes inmuebles.

Las pérdidas patrimoniales a largo plazo sólo se compensan con ganancias patrimoniales a largo plazo, pero las pérdidas a corto plazo se pueden compensar con las rentas ordinarias, aunque de manera limitada.

La tributación al tipo proporcional del 20 por 100, hace descansar la progresividad respecto de estas rentas en el mínimo exento personal y familiar. Esta forma de progresividad se denomina regresiva, y consiste en el aumento del tipo efectivo a medida que la renta crece, hasta que, en el límite, el tipo efectivo y el nominal convergen.

**Séptima.** La restricción a la compensación de pérdidas patrimoniales con rentas ordinarias, inauguradas por la Ley 48/1985, de 28 de diciembre, está plenamente justificada, porque dichas rentas se imputan temporalmente por el criterio de realización, que depende de la voluntad del contribuyente.

La posibilidad de compensación limitada de las pérdidas a corto plazo con las rentas ordinarias, también está justificada, pues los contribuyentes con menores patrimonios probablemente no podrán determinar ganancias patrimoniales a corto plazo para absorber pérdidas patrimoniales a corto plazo, lo que sí podrán hacer los contribuyentes con patrimonios elevados.

**Octava.** La posibilidad, aunque limitada, de compensar las pérdidas patrimoniales a corto plazo con las rentas ordinarias exige establecer unas normas muy precisas que excluyan de la consideración de pérdida patrimonial a la provocada mediante la distribución de beneficios implícitos en el precio de adquisición de la participación.

El Proyecto intenta cortar estas prácticas mediante la técnica de los plazos de adquisición de la participación en relación con el momento de distribución del dividendo. Entendemos que esta técnica es tan sencilla de aplicar como de mediocre eficacia. La técnica a emplear debería basarse en la no integración en la base imponible de la depreciación de la participación por causa de la distribución del beneficio.

**Novena.** El sistema de integración y compensación de rentas es de sencilla comprensión y aplicación, a pesar de que esta materia es, ciertamente, delicada. Si tomamos en consideración la eficacia de la regulación en relación con los objetivos que persigue y su notable claridad, debemos convenir que estamos ante uno de los mayores aciertos técnicos del Proyecto. Ahora bien, el acierto técnico en este punto tiene una gran importancia, porque del mismo depende, en buena parte, la sencillez del proceso de liquidación para determinar la deuda tributaria.

**Décima.** La ausencia de corrección monetaria, excepción hecha de los inmuebles, se entiende en el contexto de estabilidad de precios existentes en el momento en el que se ha elaborado el Proyecto. También contribuye a la sencillez del mismo. Sin embargo, en materia de activos empresariales la corrección monetaria debería aplicarse a todos los elementos del inmovilizado, sean o no inmuebles.

La corrección monetaria tiene la ventaja de disipar totalmente el gravamen de rentas nominales.

**Undécima.** El régimen transitorio de las ganancias y pérdidas patrimoniales incurre en el efecto de ultraactividad. Debería ser sustituido por otro que respetara las expectativas generadas por la legislación existente a la entrada en vigor de la nueva norma. A tal efecto, las ganancias y pérdidas patrimoniales generadas desde la fecha de adquisición del elemento patrimonial hasta la fecha de entrada en vigor de la nueva ley deberían calcularse de acuerdo con la legislación que se deroga. La determinación de la parte de ganancia o pérdida patrimonial generada hasta la referida fecha debería hacerse en función del valor de mercado del elemento patrimonial. La otra parte debería calcularse según la nueva legislación.

**Duodécima.** En cuanto al objetivo de neutralidad en la fiscalidad del ahorro, los logros son más bien modestos. Continúan las acciones y participaciones de inversión colectiva y los seguros siendo activos financieros privilegiados, lo cual convierte al Proyecto, en sí mismo, en no neutral. No obstante, respecto de la situación precedente se registran algunas mejoras, aunque tímidas, debido, básicamente, a la ampliación del ámbito de los rendimientos del capital y a la supresión de la corrección monetaria.

**Decimotercera.** El sujeto pasivo se regula, básicamente, siguiendo las pautas de la Ley 18/1991, de 6 de junio. La desestimación del sistema *splitting* o de la distribución de las rentas del trabajo entre los cónyuges es muy significativa.

Es probable que el Proyecto sufra las críticas que en su día sufrió la Ley 18/1991, de 6 de junio, que no fueron pocas ni menores. Sin embargo, la cautela del Proyecto está justificada, dado lo delicado de la materia y la corrección constitucional de la Ley 18/1991, de 6 de junio, contrastada mediante sentencia del Tribunal Constitucional.

La sustitución de la tributación conjunta por la tributación familiar, contribuye al objetivo de simplificación, incorporando una novedad consistente en el marco del Proyecto.

Quedan, no obstante, en la tributación familiar algunos problemas sin resolver, heredados de la tributación conjunta, a los que sería conveniente dar una solución. En efecto, las unidades de convivencia de hecho y las que se hallan en situación de separación legal pueden disfrutar, bajo ciertas condiciones no difíciles de cumplir, de una tributación más ventajosa que las unidades familiares integradas por los cónyuges no separados legalmente, lo cual no parece coherente.

Una solución, aparentemente radical, pero consecuente con la esencia de la tributación familiar, consiste en reservar ésta para las unidades familiares integradas por los cónyuges no separados legalmente.

**Decimocuarta.** El tratamiento de las rentas irregulares a través de un coeficiente reductor simplifica notablemente el Impuesto. Sin embargo, tal y como el Proyecto regula los coeficientes reductores, el efecto práctico para los contribuyentes de rentas constantemente elevadas es el equivalente a una exención parcial. El precio de la sencillez, en este punto, es demasiado elevado. Sería conveniente adecuar el coeficiente reductor a su verdadera función. Esto es, la eliminación del exceso de progresividad derivado de la obtención en un período impositivo de renta generada a lo largo de varios. Para ello parece inexcusable tomar como variables el número de años de generación de la renta, el importe de las restantes rentas del contribuyente y su evolución a lo largo de los períodos impositivos anteriores.

**Decimoquinta.** En materia de transparencia fiscal el Proyecto se ha limitado a un retoque menor, basado en la teoría del dividendo equivalente, susceptible de mejoras estrictamente técnicas. Sin embargo, lo recomendable sería, de una vez por todas, definir y regular el modelo de transparencia fiscal que se desea: dividendo equivalente o realización del hecho imponible por el socio a través de la sociedad transparente. La actual regulación crea ventajas y desventajas injustificadas que con el Proyecto se van a perpetuar.

**Decimosexta.** La reducción del tipo marginal máximo y del número de tramos de la escala sigue las tendencias manifestadas en los países de nuestro entorno en la última década.

En unión al mínimo personal y familiar, la escala de gravamen define una determinada estructura de la progresividad que es fruto, como no puede ser de otra manera, de una decisión política.

En los ámbitos técnicos se debate, sin resultados pacíficamente aceptados, respecto de los efectos negativos de la progresividad excesiva sobre el ahorro, la oferta de trabajo y el crecimiento económico, así como también acerca de la idoneidad de la progresividad en cuanto instrumento de redistribución. En su conjunto, la definición que de la progresividad se contiene en el Proyecto puede calificarse de moderada.

**Decimoséptima.** La transparencia fiscal internacional no ha sido objeto de modificación alguna, de manera tal que su escasa efectividad actual, debido esencialmente a la composición del grupo de control y a la regla *de minimum*, se va a reproducir.

Sería conveniente definir el grupo de control en base a criterios de residencia, al modo en como lo hacen las legislaciones de los países de nuestro entorno.

**Decimoctava.** Tampoco la tributación de los partícipes de las instituciones de inversión colectiva ha sufrido modificaciones, lo que implica la consolidación del modelo de renta gastada o consumida a modo de excepción dentro del modelo de renta extensiva. Sería conveniente, en cualquier caso, superar la laguna legal en relación con las instituciones de inversión colectiva constituidas en el extranjero no paraíso fiscal.

También sería conveniente, cuando menos, aplicar la tributación según el principio de exigibilidad, excluidas las plusvalías no realizadas por la institución de inversión colectiva, a los socios o partícipes que tuvieran una participación significativa.

**Decimonovena.** El establecimiento de una deducción por ahorro calculada de forma inversa a la renta, y la eliminación del diferimiento en la integración en la base imponible de las rentas de las instituciones de inversión colectiva, considerando al tiempo las participaciones en la misma

como base de la deducción por ahorro, entre otros activos financieros y reales, es una opción que, a nuestro entender, puede inferirse del hilo argumental de la Comisión Lagares, a pesar de su inflexible oposición a la modificación de la fiscalidad de la inversión colectiva. El Proyecto no sigue esta opción y con ello se cierra el paso a una reforma verdaderamente innovadora.

**Vigésima.** Creo, finalmente, que es de justicia poner de relieve que los técnicos encargados de la elaboración del Proyecto han debido hacer un esfuerzo generoso, pues sólo así se explica que en el escaso tiempo que media entre la publicación del informe de la Comisión Lagares y la publicación de aquél en el Boletín Oficial de las Cortes, haya podido rematarse un texto que, aun siendo susceptible de mejora en ciertos puntos, encarna de una manera digna un conjunto de novedades, técnicas o de inspiración política, siendo incluso notable en los importantes aspectos de la claridad y sencillez.

Madrid. Junio de 1998

## **ANEXOS**

1. Tributación de las plusvalías empresariales y no empresariales en Alemania, Francia y Reino Unido.
2. Tributación de la inversión colectiva en Alemania, Francia y Reino Unido.
3. Tributación de los intereses en la Unión Europea.
4. Tributación de los dividendos en la Unión Europea.
5. Determinación del grupo de control en transparencia fiscal internacional de Alemania, Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Portugal.
6. Tipos marginales y número de tramos.

**NOTA:** Los anexos precedentes, excepto el número 6, fueron elaborados por el autor para ilustrar el documento enviado a la Comisión Lagares en respuesta a la encuesta efectuada por la misma. Posteriormente fueron difundidos como documento de trabajo de la Subdirección General de Impuestos sobre las Personas Jurídicas. Los errores que pudieran afectar a los mismos y las interpretaciones que en ellos se contienen son de la exclusiva responsabilidad del autor.

**Anexo núm. 1**

**PLUSVALÍAS NO EMPRESARIALES**

PAÍS CONCEPTO	ALEMANIA	FRANCIA	REINO UNIDO	ESPAÑA
Modalidades	Especulativas (menos de 6 meses en muebles y de 2 años en inmuebles). Participaciones significativas.	Inmobiliarias a corto y largo plazo. Valores mobiliarios. Metales preciosos, joyas y asimilados.	—	Corto. Medio. Largo plazo.
Exenciones y reducciones	Sólo se gravan las plusvalías especulativas y las derivadas de participaciones significativas.	Las plusvalías mobiliarias e inmobiliarias a largo plazo tienen un coeficiente reductor del 5%. Exención de la transmisión de hasta 20, 30 y 100.000 francos (joyas, muebles e inmuebles, valores mobiliarios).	Exención por razón de objeto: vivienda, bienes personales, deuda pública... Mínimo exento: 5.800 libras.	Exención de las transmisiones inferiores a 500.000 pesetas. Reducción de 200.000 pesetas, excluidas las participaciones IIC y activos financieros. Viviendas propias con reinversión.
Corrección por inflación	No	Sí, en plusvalías mobiliarias e inmobiliarias a largo plazo. No en valores mobiliarios.	Sí	Sí
Tipo de gravamen	Tarifa general con corrección por renta irregular.	Tarifa general para plusvalías inmobiliarias y mobiliarias a corto plazo. Tarifa general para plusvalías inmobiliarias y mobiliarias a largo plazo con corrección por rentas irregulares. 19,40% en las plusvalías de valores mobiliarios. 7,5%, 4,5% y 7% sobre el precio de venta en joyas, metales preciosos y asimilados.	20%, 25% o 40%, según el importe de la plusvalía. Son los mismos tramos del <i>Income Tax</i> .	Tarifa general para las plusvalías a corto plazo. Tipo medio de gravamen para las plusvalías a medio plazo. Tipo del 20% para las plusvalías a largo plazo.

Fuente: Elaboración propia.



RENTAS DEL CAPITAL FRONTERIZAS A LAS PLUSVALÍAS

PAÍS CONCEPTO	ALEMANIA	FRANCIA	REINO UNIDO	ESPAÑA
Reducción de capital	Rendimiento del capital si previamente ha habido una amortización con cargo a reservas.	Plusvalía la adquisición de acciones propias para su amortización.	Rendimiento del capital si previamente ha habido una amortización con cargo a reservas y viceversa.	Rendimiento del capital cuando el importe de la devolución supere el precio de adquisición.
Disolución de sociedades	Rendimiento del capital.	Rendimiento del capital.	Plusvalía.	Plusvalía.
Operaciones socio-sociedad	Rendimiento del capital.	Rendimiento del capital.	Rendimiento del capital.	Corrección de valor de los elementos transmitidos. Plusvalía fiscal cuando los elementos se transmiten.
Negociación de activos emitidos al descuento	Rendimiento del capital.	Rendimiento del capital.	Rendimiento del capital.	Rendimiento del capital.
Negociación de activos con cupones	Rendimiento del capital en la parte de precio que equivale al cupón.	Rendimiento del capital en la parte de precio que equivale al cupón.	Rendimiento del capital en la parte de precio que equivale al cupón.	Plusvalía. En casos particulares rendimiento del capital mobiliario.
Participación en instituciones de inversión colectiva	Imputación.	Acumulación. Plusvalía en el reembolso o transmisión.	Imputación.	Acumulación, plusvalía en el reembolso o transmisión.

Fuente: Elaboración propia.

PLUSVALÍAS EMPRESARIALES

PAÍS CONCEPTO	ALEMANIA	FRANCIA	REINO UNIDO	ESPAÑA
Renta empresarial	Sí (método de la diferencia de balances).	Sí, si son a corto plazo (menos de dos años).	Sí, hasta el importe de las amortizaciones. La parte resultante se grava en concepto de ganancia.	Sí.
Corrección por inflación	No	No	Sí	Sí.
Diferimiento por reinversión	Sí	No, excepto en casos particulares.	Sí	Sí. Exención por reinversión en empresas pequeñas.
Incentivos fiscales	Reducción de 60.000 marcos, para ganancias no superiores a 300.000 marcos en el cese de empresarios de 55 y más años.	Exención en plusvalías a largo plazo para pequeñas empresas (1.000.000 de francos de rentas).	Exención hasta 250.000 libras, bonificación del 50% de las siguientes 750.000 por cese de empresarios de 55 años y más.	Reducción del 7,14 en transmisiones de fincas rústicas y explotaciones. Coeficientes reductores para transmisión de inmateriales del epígrafe 721.2.
Tipo de gravamen	Tarifa general. Corrección por renta irregular.	Tarifa general en las plusvalías a corto plazo 19,40% en las plusvalías a largo plazo.	Tarifa general del IC, pero por el CG, sin acumular rentas y plusvalías.	Tarifa general con el límite del tipo general del Impuesto sobre Sociedades.

Fuente: Elaboración propia.

**Anexo núm. 2**

## TRIBUTACIÓN DE LA INVERSIÓN COLECTIVA EN ALEMANIA, FRANCIA Y REINO UNIDO

*Fuente:* Taxation of Investment funds IBDF, 1996.

## TRIBUTACIÓN DE LA INVERSIÓN COLECTIVA EN ALEMANIA

**1. Tributación de la institución de inversión colectiva (*investment vehicle*).***1.1. Fondos constituidos en Alemania.*

El fondo carece de personalidad jurídica, pero es sujeto pasivo del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre el Patrimonio. Sin embargo los fondos están exentos de ambos impuestos y también del *business tax* (5% sobre la renta de negocios y 0,2% sobre el capital afecto al negocio).

La exención es un elemento de un régimen tributario, más amplio, que configura al fondo como una entidad transparente, tanto si acumula como si distribuye la renta.

Los dividendos procedentes de sociedades residentes en Alemania otorgan un crédito de impuesto. Los fondos disfrutan de un procedimiento especial para hacer efectivo dicho crédito. Este procedimiento especial supone una ventaja financiera en relación al inversor individual.

Sobre los dividendos e intereses percibidos por el fondo no debe practicarse retención.

La exención del fondo es total. Por lo tanto también se aplica respecto de las rentas de fuente extranjera. Algunos convenios de doble imposición permiten que el fondo recupere las retenciones padecidas en el país de la fuente, a cargo de la Hacienda del mismo.

*1.2. Obligaciones del fondo en relación a sus partícipes.**1.2.1. Retención sobre intereses percibidos.*

El fondo está obligado a retener el 30 por 100 de los intereses percibidos en cuanto no distribuya la renta de la que dichos intereses forman parte. El fondo debe cumplimentar a tal efecto una declaración dentro del mes siguiente al fin de su ejercicio económico. Los partícipes no residentes pueden reclamar la devolución de la retención que les corresponda.

### 1.2.2. Obligación de información.

El fondo debe notificar a los partícipes el importe y la composición de la renta gravable. También los créditos de impuestos correspondientes a la renta gravable y, en su caso, aquella parte de dicha renta que está exenta por establecerlo así un convenio para evitar la doble imposición.

### 1.3. Fondos constituidos en el extranjero.

Se aplican las mismas normas generales relativas a los no residentes. Esto significa que están exentos del *German withholding tax* (impuesto de retención a no residentes) sobre intereses, a menos que dichos intereses correspondan a bonos convertibles o participativos.

## 2. Tributación del partícipe.

El principio que anima la tributación de los partícipes de los fondos es el de comparabilidad o indiferencia en relación a los inversores directos. No obstante este principio no es cumplimentado o concretado de manera perfecta, de manera que existen determinadas diferencias que, en general, son favorables a la inversión colectiva. Por ejemplo, el valor de las participaciones de los fondos se grava en el impuesto sobre el patrimonio a un tipo preferencial, entre otras.

Para un partícipe se pueden generar tres hechos imponibles: distribuciones recibidas del fondo, imputaciones (*deemed distributions*), transmisión o reembolso de la participación.

### 2.1. Distribuciones recibidas del fondo.

Las distribuciones de beneficios efectuadas por el fondo se gravan en concepto de rentas del capital. Está exenta la parte de renta distribuida que proceda de:

- Ganancias de capital derivadas de la transmisión de valores.
- Transmisión de derechos de suscripción preferente.
- Rentas exentas según un convenio para evitar la doble imposición.

A juicio de algunos comentaristas las ganancias de capital exentas son las derivadas de la transmisión de valores (*securities*) y no las derivadas de la transmisión de otros derechos que no son valores (*no-securitized derivatives: trade options, futures and forwards*). Esto, sin embargo, requiere ser contrastado con algún criterio explicativo de la Administración pues las transmisiones de estos elementos patrimoniales realizadas por los inversores directos generan plusvalías no gra-

vables a partir de los seis meses, y no parece lógico que el partícipe se halle en peor situación que el inversor directo. Por el contrario la exención de las ganancias de capital, comprendidas en la renta distribuida por el fondo, derivadas de la transmisión de valores con menos de seis meses también están exentas, a diferencia de la tributación que correspondería al inversor directo que debería tributar por esas ganancias a tarifa general.

## 2.2. *Imputaciones* (deemed distributions).

Las imputaciones (*deemed distributions*), implican la atribución de la renta acumulada por el fondo al partícipe. Teniendo en cuenta que, como regla general, la imputación de la renta se efectúa cuando se cobra (*cash basis*), la norma expresamente establece que la renta acumulada por el fondo «está considerada ser distribuida al finalizar el ejercicio económico en el cual la renta subyacente fue recibida por el fondo».

El importe de la renta imputada no es la renta total recibida y acumulada por el fondo, sino sólo aquella renta calificada como renta del capital (*capital income*). Esto es lógico porque el inversor directo tributa por las rentas del capital (*capital income*) y no por las ganancias de capital (*capital gains*) una vez superado el plazo de seis meses. De manera indubitada pueden considerarse rentas del capital (*capital income*), las siguientes:

- Dividendos.
- Intereses de bonos.
- Intereses de depósitos bancarios.
- Intereses de préstamos.
- Beneficios de bonos participativos.
- Intereses de bonos emitidos al descuento.
- Intereses de bonos convertibles.
- Ingresos de la transmisión de cupones sobre dividendos o intereses.

Por el contrario, no entran en el campo de las rentas del capital (*capital income*), entre otras, las siguientes rentas:

- Las procedentes de los instrumentos derivados (*swaps, caps, floors and collars*).
- Los procedentes de los instrumentos que no garantizan la devolución del capital, de manera tal que existe un riesgo de pérdida del mismo.

La imputación de las rentas obtenidas por el fondo (*deemed distributions*) separa radicalmente las legislaciones española y alemana.

### 2.3. Transmisión y reembolso.

Transmisiones y reembolsos son tratados de la misma manera. Las rentas obtenidas en la transmisión o reembolso de participaciones se califican de ganancias de capital. Como sabemos (74) las ganancias de capital a más de seis meses, no son gravables, como regla general. Hasta 1993 las ganancias de capital derivadas de la transmisión o reembolso de la participación estaban exentas, con tal que dichas participaciones hubieran sido tenidas durante más de seis meses lo que dio pie a una irregularidad, puesto que los partícipes de fondos de acumulación (*accumulating investment funds*) con frecuencia transmitían o reembolsaban sus participaciones un poco antes de la finalización del ejercicio económico del fondo, evitando así las imputaciones (*deemed distributions*), una vez transcurridos los seis meses de tenencia, transformando así las rentas obtenidas por el fondo procedentes de intereses y dividendos en ganancias de capital no gravables. Además de eso, la renta que se había devengado en sede del fondo pero que todavía no había sido pagada al mismo no formaba parte de la renta imputable (*deemed distributions*), de esta manera podían escapar a la tributación los intereses de los bonos cupón cero. Y así fue, en efecto, pues se crearon varios fondos principalmente invirtiendo en bonos cupón cero a largo plazo o instrumentos financieros similares que permitieron a los partícipes convertir intereses en ganancias de capital no gravables mediante la transmisión de las participaciones antes de que el fondo hubiera reembolsado o transmitido los bonos cupón cero.

Puede observarse que los casos expuestos son un ejemplo típico de transformación fiscal de interés y dividendos y, en general, rentas del capital, en ganancias del capital. También puede observarse que los casos expuestos acontecidos en Alemania guardan un paralelismo con el caso español, si bien el caso alemán es un caso puntual, un aprovechamiento de un resquicio de la normativa, en tanto que en el caso español lo que sucede es que la legislación sobre la inversión colectiva determina necesariamente la transformación de rentas del capital en ganancias del capital.

A partir de 1 de enero de 1994, la legislación alemana cambió, de manera tal que las ganancias de capital derivadas de la transmisión o reembolso de la participación están gravadas en la medida en que reflejan intereses acumulados en el fondo que no han sido todavía sujetos a tributación por vía de imputación (*as previous deemed distributions*). Dichos intereses se denominan *interim profit*, y el régimen fiscal de los mismos *interim profit taxation*.

El *interim profit* sólo incluye la renta calificable de intereses, pero no dividendos. Debe observarse, sin embargo, que los dividendos han soportado previamente la tributación sobre los beneficios, y los intereses no.

---

(74) Vid. Anexo núm. 1.

Podemos resumir lo expuesto en tres afirmaciones:

- La transmisión o reembolso de la participación en rentas gravables en concepto de ganancias de capital y, por lo tanto, exentas después de un período de tenencia de seis meses.
- No obstante, los intereses reflejados en la ganancia de capital que no hubieran tributado previamente, siguen el régimen fiscal de los intereses. Es decir, prevalece el régimen de *interim profit taxation*.
- Naturalmente, con carácter general, las rentas previamente imputadas (*deemed distributions*) no vuelven a tributar con ocasión de la transmisión o reembolso de la participación.

Por último, debemos señalar que el cambio de la participación desde un fondo a otro se considera que es una disposición gravable. El fondo paraguas no está permitido en la legislación alemana.

#### 2.4. Transmisión al partícipe de créditos de impuesto.

##### 2.4.1. Créditos de impuesto alemanes.

Las retenciones que sufren los ingresos del fondo se devuelven al propio fondo. Por lo tanto no se transmiten a los partícipes.

La parte de renta del fondo consistente en intereses, tanto si es distribuida como acumulada, está sujeta a la retención general del 30 por 100. En el caso de fondos de distribución la obligación de retención debe ser cumplida por la entidad de crédito depositaria. En el caso de fondos de acumulación la obligación de retención debe ser cumplida por el propio fondo. El importe de la retención, en ambos casos, se transmite al partícipe.

El crédito fiscal sobre los dividendos distribuidos por entidades residentes en Alemania (*imputation tax credits*) también se transfiere al partícipe.

##### 2.4.2. Créditos de impuesto extranjeros.

Los impuestos extranjeros que han recaído sobre los ingresos del fondo se transmiten a los partícipes, excepto si el fondo tiene derecho a su recuperación o devolución. A diferencia del caso del inversor directo, el crédito de impuesto transmitido no está limitado por el importe del impuesto que hubiera correspondido pagar en Alemania sobre el ingreso de fuente extranjera, determinando país por país. El crédito de impuesto se transmite respecto de las rentas distribuidas y respecto de las rentas imputadas (*deemed distributions*).

## 2.5. Tributación del partícipe residente en Alemania de fondos constituidos en el extranjero.

El régimen tributario de los partícipes de los fondos constituidos en el extranjero depende de la calificación del fondo: *high-level funds*, *medium-level funds* y *low-level funds*. La calificación depende, en lo esencial, del grado de publicidad del fondo y de las posibilidades de control fiscal.

Se califican *high-level funds*, los que cumplen los siguientes criterios o requisitos:

- a) El fondo está registrado y autorizado para comercializar sus participaciones al público o registrado o autorizado para operar en los mercados de valores alemanes y un representante oficial ha sido nombrado por el fondo.
- b) El fondo publica la información fiscal pertinente respecto de las disposiciones de rentas y de las imputaciones (*deemed distributions*) y la comunica, en forma reglamentaria, a la autoridad fiscal alemana.
- c) El fondo calcula y publica diariamente el *interim profit* y el total importe de las imputaciones (*deemed distributions*).

Se califican como *medium-level funds*, aquellos que no cumplen todos los criterios o requisitos pero sí reúnen los siguientes:

- a) Tienen un representante en Alemania.
- b) Proporcionan información respecto de la renta gravable.
- c) Facilitan dicha información a la autoridad fiscal alemana.

Se califican como *low-level funds*, aquellos que no cumplen los criterios o requisitos precedentes.

### 2.5.1. Distribuciones recibidas del fondo.

#### 2.5.1.1. *High-level funds*.

La tributación del partícipe es la misma que corresponde al partícipe de los fondos constituidos en Alemania.



#### 2.5.1.2. *Medium-level funds.*

El partícipe tributa por la totalidad de la renta percibida, sin excluir las ganancias de capital implícitas en la misma ni los restantes conceptos que se excluyen en el caso de las distribuciones percibidas de fondos constituidos en Alemania.

#### 2.5.1.3. *Low-level funds.*

El partícipe tributa por la totalidad de la renta percibida más el 90 por 100 del aumento anual del valor de reembolso de la participación. Además, el importe mínimo tributable es el 10 por 100 del último valor de reembolso de la participación dentro del año. Si no existe valor de reembolso se toma, a estos efectos, el valor de mercado de la participación.

### 2.5.2. Imputaciones (*deemed distributions*).

#### 2.5.2.1. *High-level funds.*

La renta imputada no es la renta total recibida y acumulada por el fondo. Como ya sabemos, tratándose de fondos alemanes, la imputación alcanza a aquella parte de la renta calificada como renta del capital (*capital income*). En el caso de los *high-level funds* la renta imputable es la que procede de los intereses, dividendos, cánones y otras rentas (*other income*). El significado de otras rentas (*other income*) no es claro. La Administración Tributaria entiende por tal el importe de todos los beneficios o ganancias procedentes de las inversiones que no son calificables como intereses, dividendos, cánones o ganancias de capital derivadas de la transmisión de valores.

#### 2.5.2.2. *Medium-level funds.*

La renta imputada incluye, a diferencia de los *high-level*, las ganancias de capital.

#### 2.5.2.3. *Low-level funds.*

La renta imputada es el mayor importe de los dos siguientes:

- La distribución efectiva más el 90 por 100 del aumento anual del valor de reembolso.
- El 10 por 100 del valor de reembolso o del valor de mercado de la participación al final del ejercicio económico.

### 2.5.3. Transmisión y reembolso.

El régimen fiscal de las transmisiones y reembolsos es el mismo. Respecto de las tres clases de fondos se produce una ganancia de capital y también se aplica el régimen, antes descrito, del *interim profits*.

### 2.5.4. Transmisión al partícipe de créditos de impuesto.

Los créditos de impuestos extranjeros sólo pueden ser aprovechados de una manera muy limitada por los partícipes. En efecto, el único crédito de impuesto que es aplicable es el correspondiente al impuesto que recae sobre la distribución de beneficios efectuada por el fondo.

En la parte que la renta distribuida esté exenta por corresponder a ganancias de capital el crédito de impuesto no es aplicable.

Por tanto, los impuestos sufridos sobre los ingresos obtenidos por el fondo no se transfieren a los partícipes, excepto si su importe disminuye el impuesto que recae sobre las distribuciones de beneficios efectuadas por el fondo.

Como consecuencia de las reglas expuestas, la toma de participaciones por partícipes alemanes de fondos extranjeros que inviertan en acciones de entidades residentes en Alemania no es atractiva porque las retenciones sufridas en Alemania por los dividendos y el crédito fiscal por dividendos distribuidos (*imputation tax credit*) no se transmiten al partícipe, a diferencia de lo que acontece en el caso de los fondos alemanes.

## 2.6. Tributación del partícipe no residente en Alemania de fondos constituidos en Alemania.

### 2.6.1. Distribuciones recibidas del fondo.

Las distribuciones de beneficios efectuadas por los fondos constituidos en Alemania en favor de no residentes no sufren imposición en Alemania, salvo excepciones puntuales.

### 2.6.2. Imputación (*deemed distributions*).

La sujeción de los no residentes por este concepto no es clara. Sin embargo lo más certero es entender que no debe producirse imposición, en la medida que las distribuciones efectivas no sufren imposición, salvo excepciones puntuales.

### 2.6.3. Transmisiones y reembolsos.

Como regla general las rentas obtenidas en el reembolso o transmisión de participaciones no están sujetas a imposición en Alemania. Se discute si la parte de la renta que puede caer bajo el régimen *interim profits*, está sujeta a tributación.

**Anexo núm. 3**

**TRIBUTACIÓN DE LOS INTERESES EN LA UNIÓN EUROPEA**

PAÍS CONCEPTO	ALEMANIA	FRANCIA	REINO UNIDO
Retención liberatoria o tipo de gravamen proporcional	No	En algunos casos, bastante numerosos: - 15%: interés de bonos, préstamos, depósitos y cuentas corrientes. - Entre el 15% y el 50%: bonos de caja y bonos del Tesoro, recargo social 5,9%.	No
Retención a cuenta	Sí. 30%, general. 35%, <i>over-the-counter transaction</i> .	En algunos casos, poco numerosos, retenciones entre el 10% y 12%.	Sí, 20%
Mínimo exento para intereses y otras rentas del capital	6.000 DM, individuos. 12.000 DM, matrimonios.	8.000 FF, individuos. 16.000 FF, matrimonios.	No
Tarifa progresiva	Sí. 120.041 DM. 53% individuos. 240.082 DM. 53% matrimonios. Recargo solidaridad: 7,5%.	Sí, excepto en los casos, muy numerosos de retención liberatoria. 288.100 FF, 54%.	Determinados intereses tributan al tipo del 20%. Los intereses restantes tributan a tarifa general. Tipo bajo: 3.99 L. 20%. Tipo básico: 21.600 L. 24%. Tipo alto: 25.500 L. 40%.
Corrección monetaria	No	No	No

PAÍS CONCEPTO	LUXEMBURGO	GRECIA	ESPAÑA
Retención liberatoria o tipo de gravamen proporcional	No	Sí. - 7,5% bonos del gobierno griego. - 15% depósitos bancarios y obligaciones emitidas por empresas.	No
Retención a cuenta	No, excepto sobre obligaciones convertibles ( <i>profit-sharing bonds</i> ), al 25%.	Sí, sobre otros intereses distintos de los anteriormente citados sujetos a retención liberatoria.	Sí, al 25%, excepto Letras del Tesoro.
Mínimo exento para intereses y otras rentas del capital	60.000 Luf (individuos). 120.000 Luf (matrimonio).	No	Sí, 27.000 pesetas deducción en cuota.
Tarifa progresiva	Sí, 1.388.400 Luf: 50%. Recargo de solidaridad para empleo: 2,5%.	Sí, pero no se aplica sobre los intereses sometidos a retención liberatoria. 15.000.000 Grd: 45%.	Tarifa progresiva. Sí. 10.488.000: 56% (individuos). 12.100.000: 53% (matrimonio).
Corrección monetaria	No	No	No

PAÍS CONCEPTO	SUECIA	FINLANDIA	IRLANDA
Retención liberatoria o tipo de gravamen proporcional	Sí al 30%	Sí al 28%	Sí. – 27% depósitos bancarios y asimilados. – 15% <i>special shavimg accounts</i> . – 10% <i>special investment vehicles</i>
Retención a cuenta	No	No	No
Mínimo exento para intereses y otras rentas del capital	No	No	No
Tarifa progresiva	Sí, pero no se aplica a las rentas del capital, que están sujetas a retención liberatoria. Tipo marginal: 56%.	Sí, pero no se aplica a las rentas del capital, que están sujetas a retención liberatoria. 30.000 FIM: 57,75% (nacional y local impuesto).	Sí, pero no se aplica a las rentas del capital que están sujetas a retención liberatoria. 18.800 L: 48% (matrimonio) 9.400 L: 48% (individuales)
Corrección monetaria	No	No	No

PAÍS CONCEPTO	HOLANDA	AUSTRIA	DINAMARCA
Retención liberatoria o tipo de gravamen proporcional	No	Sí, al 25%, sobre los siguientes intereses: – Depósitos bancarios. – Obligaciones simples y convertibles. – Participaciones en instituciones de inversión colectiva. – Obligaciones de instituciones internacionales.	No
Retención a cuenta	No, excepto intereses procedentes de <i>profit-sharing bonds</i> , al 25%.	No	No
Mínimo exento para intereses y otras rentas del capital	1.000 g, individuos. 2.000 g, matrimonios.	No	No
Tarifa progresiva	Sí. 97.422: 60%.	Sí, pero no se aplica sobre intereses sometidos a retención liberatoria. 700.000 sí: 50%.	Sí, siendo el tipo máximo el 58% nacional (más local impuesto).
Corrección monetaria	No	No	No

PAÍS CONCEPTO	ITALIA	BÉLGICA	PORTUGAL
Retención liberatoria o tipo de gravamen proporcional	Sí, a varios tipos que oscilan entre el 6,25% y el 30%. Los más aplicados oscilan entre 12,5% y 27%. A elección del sujeto pasivo.	Sí, 15%, con carácter general.	Sí, 20%, con carácter general, a menos que el sujeto pasivo decida tributar por tarifa general.
Retención a cuenta	No	No	No, excepto que el sujeto pasivo decida tributar por tarifa general, en cuyo caso la retención es a cuenta.
Mínimo exento para intereses y otras rentas del capital	No	50.000 BF sobre intereses procedentes de cuentas de ahorro.	
Tarifa progresiva	Sí, pero sólo cuando el sujeto pasivo no haya escogido la retención liberatoria. 300.000.000 L: 51%.	Sí, pero no se aplica a intereses por haber retención liberatoria. 2.420.000 BF: 55%.	Sí, pero no se aplica a los intereses si el sujeto pasivo decide que la retención sea liberatoria.
Corrección monetaria	No	No	No

Fuente: Elaboración propia.

**Anexo núm. 4**

## TRIBUTACIÓN DE LOS DIVIDENDOS EN LA UNIÓN EUROPEA

El presente anexo expone el sistema de integración entre el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la existencia o no de retenciones sobre los dividendos, y el tipo de gravamen al que se someten los mismos.

**1. Alemania.***1.1. Sistema de integración entre el Impuesto sobre Sociedades (Körperschatsteuer) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Einkommesteuer).*

Alemania tiene establecido un sistema de imputación que elimina totalmente la doble imposición. Desde 1994 el tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades es del 45 por 100. Si la entidad distribuye beneficios, sea con cargo a beneficios o a reservas, una parte del impuesto pagado es devuelta para que el tipo de gravamen efectivo sobre el beneficio distribuido sea del 30 por 100. En el supuesto de que el tipo efectivo sobre el beneficio hubiera sido del 45 por 100, es decir, que el tipo nominal y el tipo efectivo hubieran coincidido, la devolución alcanzaría al 15 por 100. Si el tipo efectivo hubiese sido inferior al 45 por 100 la devolución será menor, e inclusive deberá pagarse una cantidad adicional si el tipo efectivo hubiese sido inferior al 30 por 100.

Los socios deben incluir en su base imponible el 100/70 del dividendo, lo que asegura que se integre en la base imponible el beneficio del que procede el dividendo y deben deducir de la cuota el 30 por 100 de la cantidad integrada en la base imponible, es decir, el dividendo incrementado (*grossal-up amount*). A partir de 1 de enero de 1995 se exige un recargo de solidaridad del 7,5 por 100 que gira sobre la cuota del Impuesto sobre Sociedades que correspondería a los beneficios distribuidos.

*1.2. Retención.*

El dividendo sufre una retención a cuenta del 25 por 100. Esta retención también afecta a los intereses de bonos convertibles y a los bonos de participación en los beneficios.

*1.3. Tipo de gravamen.*

Los dividendos, en la forma expuesta tributa a tarifa general.



## EJEMPLO

Beneficio obtenido por la sociedad (antes de impuestos) .....	100	
Impuesto sobre Sociedades al 45% .....	(45)	
Beneficio obtenido por la sociedad (después de impuestos) ....	55	
Beneficio distribuible .....	55	
Devolución de impuestos .....	15	[100 (45 - 30)%]
Beneficio distribuido .....	70	
Retención .....	17,5	(70/25%)
Líquido .....	52,5	
Dividendo neto .....	70	
Renta gravable .....	100	$\left( 70 \times \frac{100}{70} \right)$
Crédito de impuesto .....	30	(100/30%)
Retención .....	17,5	

Puede apreciarse que en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (*Einkommsteuer*) se integra el beneficio obtenido por la sociedad que distribuye el dividendo y que el Impuesto sobre Sociedades satisfecho (*Körperschatsteuer*) se deduce plenamente de la cuota de aquél, con lo que se elimina plenamente la doble imposición. La introducción del recargo de solidaridad ha alterado ligeramente el sistema, de manera tal que se produce una leve doble imposición.

## 2. Francia.

### 2.1. Sistema de integración entre el Impuesto sobre Sociedades (Impôt sur les Sociétés) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Impôt sur le Revenu).

Francia tiene establecido un sistema de imputación que elimina totalmente la doble imposición. El tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades es del 33,33 por 100, si bien las plusvalías a largo plazo tributan al 19 por 100. Cuando se distribuye el dividendo, y el beneficio del que procede ha tributado a un tipo efectivo inferior al 33,33 por 100, se exige un impuesto compensatorio (*equalization tax o précompte*), que asegura que el referido beneficio tribute al 33,33 por 100.

Los socios incluyen en la base imponible el beneficio aumentado en un 50 por 100 y deducen de la cuota el 50 por 100 del dividendo (*avoir fiscal*).

A partir de enero de 1995 se exige un recargo del 10 por 100, que tiene carácter temporal y está vinculado al estado de las finanzas públicas francesas en relación a Maastricht. El tipo de gravamen, en consecuencia, ha pasado a ser el 36,66 por 100 y como quiera que el sistema de imputación no ha sido modificado, ya no se elimina totalmente la doble imposición.

Cumpliendo determinados requisitos las pequeñas empresas pueden tributar al 19 por 100 sobre los beneficios que incorporen al capital.

2.2. *Retención.*

No hay retención sobre los dividendos percibidos por residentes.

2.3. *Tipo de gravamen.*

Los dividendos, en la forma expuesta, tributan a tarifa general.

**EJEMPLO**

Beneficio obtenido por la sociedad (antes de impuestos) .....	100	
Impuesto sobre Sociedades al 33,33% .....	33,33	
Beneficio obtenido por la sociedad (después de impuestos) ....	66,66	
Beneficio distribuido .....	66,66	
Renta gravable .....	100	(66,66 + 66/50%)
Crédito de impuesto .....	33,33	(66,66/50%)

Puede apreciarse que en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se integra el beneficio obtenido por la sociedad que distribuye el dividendo y que el Impuesto sobre Sociedades satisfecho se deduce plenamente de la cuota de aquél, con lo que se elimina totalmente la doble imposición. A partir de la introducción del recargo del 10 por 100 la doble imposición no se elimina totalmente.

### 3. Reino Unido.

3.1. *Sistema de integración sobre el Impuesto sobre Sociedades (Corporation Tax) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Income Tax).*

El Reino Unido tiene establecido un sistema de imputación que elimina parcialmente la doble imposición. El tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades es del 33 por 100. Cuando se distribuye el dividendo se devenga el *Advance Corporation Tax (ACT)*, que es el 20/80 del dividendo. El ACT es compensable con la cantidad a pagar por el *Corporation Tax*.

Los socios incluyen en la base imponible el dividendo incrementado en el ACT y deducen de la cuota el ACT, en concepto de crédito de impuesto.

3.2. *Retención.*

No hay retención sobre los dividendos percibidos por residentes.

3.3. *Tipo de gravamen.*

Los dividendos se gravan a tarifa general. Si los dividendos, incrementados en el ACT, se gravan al tipo más bajo de la escala, que es el 20 por 100, los dividendos no generan deuda tributaria. Si se gravan al tipo más alto generan una deuda tributaria del 20 por 100.

#### EJEMPLO

Beneficio obtenido por la sociedad (antes de impuestos) ...	1.500.000	
Impuesto sobre Sociedades al 33%.....	495.000	
Dividendo .....	1.005.000	
ACT .....	251.250	$\left( 1.005.000 \times \frac{20}{80} \right)$
Renta gravable .....	1.256.250	
Crédito de impuesto (ACT) .....	251.250	

Puede apreciarse que, a diferencia del sistema alemán y francés en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas no se integra el beneficio del que el dividendo procede, sino una cantidad inferior, y que, además, el Impuesto sobre Sociedades satisfecho no se deduce plenamente de la cuota de aquél, con lo que no se elimina plenamente la doble imposición.

Ejemplo de tipo de tributación efectiva en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas según cual sea el tramo en el que se aloje el dividendo.

	TIPO 40%	TIPO 20%
Dividendo .....	800	800
ACT .....	$200 \left( 800 \times \frac{20}{80} \right)$	200
Renta gravable .....	1.000	1.000
Cuota íntegra .....	400	200
Crédito de impuesto (ACT) .....	200	200
Deuda tributaria .....	200	0
Tipo efectivo en el <i>Income Tax</i> .....	20%	0

#### 4. Italia.

4.1. Sistema de integración entre el Impuesto sobre Sociedades (Imposta sul reddito delle persone giuridiche) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Imposta sul reddito delle persone fisiche).

Italia tiene establecido un sistema de imputación que elimina casi totalmente la doble imposición. El tipo de gravamen es el 37 por 100 (hasta 1995 fue el 36%). Cuando se distribuye el dividendo y el beneficio del que procede ha tributado a un tipo inferior al 36 por 100 (todavía en 1996 el tipo de referencia no se había ajustado al tipo del 37%), se exige un impuesto compensatorio (*equalization tax* o *maggiorazione di conguaglio*), que asegura que el referido beneficio haya tributado al 36 por 100.

Los socios incluyen en su base imponible el dividendo y los 9/16 del propio dividendo y deducen de la cuota los 9/16 del dividendo.

No obstante, el socio puede elegir una tributación del 12,5 por 100 del dividendo y no aplicar el crédito del impuesto.

Esta elección, lógicamente, la harán los contribuyentes de rentas más elevadas.

4.2. *Retención.*

Retención a cuenta del 10 por 100.

4.3. *Tipo de gravamen.*

Los dividendos se someten a tarifa general, en la forma expuesta anteriormente. No obstante, el sujeto pasivo puede elegir pagar un tipo proporcional del 12,5 y no aplicar el crédito de impuesto.

**EJEMPLO**

Beneficio obtenido por la sociedad (antes de impuestos) .....	100	
Impuesto sobre Sociedades al 37% .....	37	
Beneficio obtenido por la sociedad (después de impuestos) ....	63	
Dividendo .....	63	
Renta gravable .....	98,44	$\left(63 + 63 \times \frac{9}{16}\right)$
Crédito de impuesto .....	35,44	$\left(63 \times \frac{9}{16}\right)$

El sistema de Italia, en cuanto ajuste el crédito fiscal al nuevo tipo de gravamen, determina la integración en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del beneficio del que el dividendo procede y la deducción de la cuota del Impuesto sobre Sociedades satisfecho.

No obstante, si el socio optase por tributar al tipo de gravamen proporcional del 12,5 por 100, la renta gravable sería el dividendo (63) y no se deduciría crédito fiscal alguno.

## 5. Holanda.

### 5.1. Sistema de integración entre el Impuesto sobre Sociedades (Vennootschapsbelasting) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Inkomsbelasting).

Holanda tiene establecido un sistema clásico, lo que significa que los dividendos son gravados plenamente en sede de los accionistas habiendo sido gravado previamente el beneficio en sede de la entidad.

El tipo de gravamen es el 35 por 100. No obstante los primeros 100.000 guilders tributarán al 36 por 100.

Los socios incluyen en su base imponible el dividendo y no tienen derecho a crédito fiscal.

### 5.2. Retención.

Retención a cuenta del 25 por 100.

### 5.3. Tipo de gravamen.

Los dividendos se someten a tarifa general. No obstante, en el caso de participaciones significativas (5%), se aplica un tipo proporcional del 25 por 100.

#### EJEMPLO

Beneficio obtenido por la sociedad (antes de impuestos) .....	100
Impuesto sobre Sociedades al 35% .....	35
Beneficio obtenido por la sociedad (después de impuestos) ....	65
Renta gravable al 25% .....	65
Crédito de impuesto .....	0

## 6. Bélgica.

*6.1. Sistema de integración entre el Impuesto sobre Sociedades (Impôt des Sociétés) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Impôt des personnes physiques).*

Bélgica tiene establecido un sistema clásico. El beneficio tributa dos veces, primero en sede de la entidad y después en sede del socio.

El tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades es del 39 por 100. Hay un recargo de austeridad del 3 por 100. Las sociedades que obtienen beneficios inferiores a 13 millones de francos belgas tributan según sea escala progresiva de tres tramos al 28 por 100, 36 por 100 y 41 por 100. Estas sociedades también soportan el recargo de austeridad. La aplicación de la escala progresiva está sujeta a un conjunto de requisitos tendentes a evitar el fraccionamiento artificial de las sociedades.

Los socios integran en su base imponible el dividendo y no tienen derecho a crédito fiscal alguno.

### *6.2. Retención.*

No se practica retención.

### *6.3. Tipo de gravamen.*

Los dividendos se someten a tarifa general, en la forma expuesta anteriormente. No obstante el sujeto pasivo puede elegir tributar al 25 por 100 o al 15 por 100 en determinados casos.

#### EJEMPLO

Beneficio obtenido por la sociedad (antes de impuestos) .....	100
Impuesto sobre Sociedades (contando con el recargo de austeridad) .....	40,17
Beneficio obtenido por la sociedad (después de impuestos) ....	59,83
Renta gravable al 25%, o al 15 en ciertos casos .....	59,83
Crédito de impuesto .....	0

## 7. Austria.

7.1. *Sistema de integración entre el Impuesto sobre Sociedades (Körperschatsteuer) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Einkommesteuer).*

Austria tiene establecido un sistema clásico. El beneficio tributa dos veces, primero en sede de la entidad y después en sede del socio.

El tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades es del 34 por 100.

Los socios integran en su base imponible el dividendo y no tienen derecho a crédito fiscal alguno.

7.2. *Retenciones.*

No existe retención a cuenta.

7.3. *Tipo de gravamen.*

Los dividendos tributan al tipo del 25 por 100 instrumentado bajo la forma de retención liberatoria.

### EJEMPLO

Beneficio obtenido por la sociedad (antes de impuestos) .....	100
Impuesto sobre Sociedades .....	34
Beneficio obtenido por la sociedad (después de impuestos) ....	66
Renta gravable al 25% .....	66
Crédito de impuesto .....	0



## 8. Portugal.

8.1. *Sistema de integración entre el Impuesto sobre Sociedades (Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Físicas).*

Portugal tiene establecido un sistema de imputación parcial, bajo el cual el 60 por 100 del Impuesto sobre Sociedades puede deducirse de la cuota del socio perceptor de los dividendos.

El tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades es del 36 por 100.

Los socios integran en su base imponible el dividendo y tienen derecho al crédito fiscal del 60 por 100 del Impuesto sobre Sociedades.

### 8.2. *Retención.*

Retención a cuenta del 25 por 100. Esta retención puede ser liberatoria, a elección del sujeto pasivo.

### 8.3. *Tipo de gravamen.*

Los dividendos tributan a tarifa general, a menos que el sujeto pasivo decida tributar al tipo liberatorio del 25 por 100 (sociedades no cotizadas y limitadas por acciones) o del 12,5 por 100 (sociedades cotizadas).

#### EJEMPLO

Beneficio de la sociedad (antes de impuestos) .....	100
Impuesto sobre Sociedades .....	36
Beneficio obtenido por la sociedad (después de impuestos) ....	64
Renta gravable (tarifa general) (opción 1. <sup>a</sup> ) .....	64
Crédito de impuesto (opción 1. <sup>a</sup> ) .....	21,6 (36/60%)
Renta gravable al 25% o 12,5% (opción 2. <sup>a</sup> ) .....	64
Crédito de impuesto (opción 2. <sup>a</sup> ) .....	0

**9. Finlandia.**

9.1. *Sistema de integración entre el Impuesto sobre Sociedades (Ytheisön tuloven) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Valtion tuloven).*

Finlandia tiene establecido un sistema de imputación similar al *avoir fiscal*. El tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades es del 28 por 100. Cuando se distribuye el dividendo si el beneficio del que procede no ha tributado al 28 por 100, se exige un impuesto compensatorio (*equalization tax*) que cubra el déficit.

Los socios incluyen en la base imponible el dividendo y los 7/18 del dividendo y deducen de la cuota dicha cantidad.

9.2. *Retención.*

No hay retención a cuenta.

9.3. *Tipo de gravamen.*

Los dividendos, en la forma expuesta, se gravan al 28 por 100.

**EJEMPLO**

Beneficio obtenido por la sociedad (antes de impuestos) .....	100	
Impuesto sobre Sociedades .....	28	
Beneficio obtenido por la sociedad (después de impuestos) ....	72	
Beneficio distribuido .....	72	
Renta gravable .....	100	$\left( 72 + 72 \times \frac{7}{18} \right)$
Crédito de impuesto .....	28	$\left( 72 \times \frac{7}{18} \right)$

Puede apreciarse que en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se integra el beneficio del que el dividendo procede y que el Impuesto sobre Sociedades satisfecho se deduce plenamente de la cuota de aquél, con lo que se elimina totalmente la doble imposición.

## 10. Dinamarca.

*10.1. Sistema de integración entre el Impuesto sobre Sociedades (Indkomstskat af aktieselskaber) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Indkomstskat til staten).*

Desde 1992 Dinamarca tiene un sistema clásico. El beneficio tributa dos veces, primero en la sociedad y después en sede del socio. El tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades es del 34 por 100.

Los socios integran en su base imponible el dividendo y no tienen derecho a crédito de impuesto.

*10.2. Retenciones.*

Hay retención liberatoria del 15 por 100 para dividendos de hasta 34.000 dkk anuales.

*10.3. Tipo de gravamen.*

Cuando el dividendo percibido excede de 34.000 dkk, el exceso tributa, mediante declaración del sujeto pasivo, al 15 por 100.

### EJEMPLO

Beneficio obtenido por la sociedad (antes de impuestos) .....	100
Impuesto sobre Sociedades .....	34
Beneficio obtenido por la sociedad (después de impuestos) ....	66
Renta gravable [al 25% o al (25% + 15%)] .....	66
Crédito de impuesto .....	0

## 11. Suecia.

### 11.1. Sistema de integración entre el Impuesto sobre Sociedades (Statlig inkomstskatt) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Statlig inkomstskatt).

Suecia tiene un sistema clásico. El beneficio tributa dos veces, primero en la sociedad y después en sede del socio. No obstante en el caso de pequeñas y medianas sociedades existe un sistema próximo al de exención del dividendo.

El tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades es del 28 por 100.

Los socios integran en su base imponible el dividendo y no tienen derecho a crédito de impuesto. No obstante, en el caso de sociedades pequeñas y medianas están exentos los dividendos que no excedan del 65 por 100 del tipo de interés de los préstamos públicos multiplicado por el precio de adquisición de la participación.

### 11.2. Retenciones.

No hay retención a cuenta.

### 11.3. Tipo de gravamen.

Los dividendos se gravan al tipo proporcional del 30 por 100.

#### EJEMPLO

Beneficio obtenido por la sociedad (antes de impuestos) .....	100
Impuesto sobre Sociedades .....	28
Beneficio obtenido por la sociedad (después de impuestos) ....	72
Renta gravable (al 30%) (exención limitada para pequeñas y medianas empresas) .....	72
Crédito de impuesto .....	0

**12. Grecia.**

*12.1. Sistema de integración entre el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.*

A partir de los ejercicios finalizados en o después de 30 de junio de 1992, los beneficios sólo se gravan en sede de la compañía que los obtiene.

El tipo general de gravamen del Impuesto sobre Sociedades es del 35 por 100. No obstante el tipo del 40 por 100 se aplica a las entidades de crédito.

Los socios no integran en su base imponible el dividendo y no tienen derecho a crédito de impuesto, consecuentemente.

*12.2. Retenciones.*

No hay retención a cuenta, lógicamente.

*12.3. Tipo de gravamen.*

Los dividendos no se integran en la base imponible del socio.

**EJEMPLO**

Beneficio obtenido por la sociedad (antes de impuestos) .....	100
Impuesto sobre Sociedades .....	35
Beneficio obtenido por la sociedad (después de impuestos) ....	65
Renta gravable .....	0

**13. Irlanda.**

*13.1. Sistema de integración entre el Impuesto sobre Sociedades (Corporation Tax) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Income Tax).*

Irlanda tiene establecido un sistema de imputación parcial.

El tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades es del 38 por 100, pero las primeras 50.000 iep se gravan al 30 por 100. En determinados supuestos el tipo de gravamen es del 10 por 100. Cuando se distribuye el dividendo se devenga el ACT, que es el  $\frac{23}{77}$  del dividendo. El ACT es compensable con la cantidad a pagar por el *Corporation Tax*.

Los socios incluyen en la base imponible el dividendo incrementado en el ACT en concepto de crédito de impuesto.

Cuando el tipo de gravamen es del 10 por 100, el ACT es  $\frac{1}{8}$ .

13.2. Retención.

No hay retención a cuenta.

13.3. Tipo de gravamen.

Los dividendos se gravan a tarifa general.

**EJEMPLO**

Beneficio obtenido por la sociedad (antes de impuestos) .....	100
Impuesto sobre Sociedades al 30% .....	30
Dividendo .....	70
ACT .....	$21,77 \left( 70 \times \frac{23}{88} \right)$
Renta gravable .....	91,77
Crédito de impuesto (ACT) .....	21,77

Puede apreciarse que no se elimina totalmente la doble imposición.

**14. Luxemburgo.**

*14.1. Sistema de integración entre el Impuesto sobre Sociedades (Impôt sur le revenu des collectivités) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Impôt sur le revenu).*

Luxemburgo tiene establecido un sistema clásico. El beneficio se grava dos veces, primero en sede de la sociedad y después en sede del socio.

El tipo general del Impuesto sobre Sociedades es del 32 por 100 pero está previsto que en 1999 sea del 30 por 100. Para beneficios inferiores a 1.312.000 luf se aplica una escala. Existe un recargo del 4 por 100 para el fondo de empleo.

Los socios integran en la base imponible el 50 por 100 de los dividendos percibidos, y no tienen derecho a crédito de impuesto.

*14.2. Retenciones.*

Retención a cuenta del 25 por 100.

*14.3. Tipo de gravamen.*

Los dividendos se gravan a tarifa general.

**EJEMPLO**

Beneficio obtenido por la sociedad (antes de impuestos) .....	100	
Impuesto sobre Sociedades al 32% (sin recargo del 4%) .....	32	
Beneficio obtenido por la sociedad (después de impuestos) ....	68	
Renta gravable .....	34	(68/50%)

**Fuente:** *European Tax Handbook*. 1997

**Anexo núm. 5**DETERMINACIÓN DEL GRUPO DE CONTROL EN TRANSPARENCIA FISCAL INTERNACIONAL DE  
ALEMANIA, FRANCIA, REINO UNIDO, ESTADOS UNIDOS Y PORTUGAL**1. Estados Unidos.**

La Subsección F, artículo 957 a) del *Internal Revenue Code* (IRC, en adelante) considera a una entidad no residente como *Controlled Foreign Corporation* (CFC, en adelante) si «... más del 50 por 100 del total de los derechos de voto o del total valor de las acciones es poseído, directa, indirectamente o constructivamente por uno o más socios de los Estados Unidos en cualquier día del año fiscal...».

**a) Socios de los Estados Unidos.**

Son socios de los Estados Unidos:

- Las personas físicas que tengan la nacionalidad de Estados Unidos o que residan en este país.
- Las sociedades nacionales de los Estados Unidos.
- Las fiducias y herencias yacentes que no sean extranjeras.

**b) Participación indirecta (art. 958 del IRC).**

Las participaciones poseídas a través de entidades interpuestas se atribuyen a los socios de los Estados Unidos que participan en dicha sociedad.

**c) Participaciones constructivas (art. 958 del IRC).**

Bajo la denominación de referencia se engloba un conjunto de participaciones sobre la entidad no residente que se atribuyen, *ope legis*, a una determinada persona en virtud de las relaciones que mantiene con otra u otras que ostenten la titularidad jurídico-privada:

- Participación del cónyuge, hijos, padres y abuelos.
- Participaciones de sociedades de personas, de herencias yacentes y fiduciarios, que se atribuyan a quienes ostenten derechos sobre dichas entidades, en proporción a los mismos.



- Participaciones de sociedades, cuando se posee más del 50 por 100 sobre las mismas.

d) Nivel mínimo de participación individual.

Para determinar el porcentaje de participación del 50 por 100 tan sólo se toman en consideración las personas o entidades que posean una participación directa, indirecta o constructiva del 10 por 100.

## 2. Alemania.

El artículo 7.º 1 de la Ley Fiscal de Transacciones Internacionales establece que una entidad no residente es una sociedad instrumental «si una persona o una entidad residente (en Alemania) participan en más del 50 por 100 en una entidad, asociación o conjunto de activos, tal como se define en la Ley del Impuesto sobre Sociedades (alemana), que no tiene ni su residencia en Alemania y no reúne los requisitos para ser calificada como entidad exenta... entonces, la parte de la renta respecto de la cual dicha entidad es una entidad instrumental será incluida en la renta de los mencionados residentes en proporción a su participación en la entidad instrumental (extranjera)».

a) Conceptos sobre los que se proyecta la participación (art. 7.º 2).

El porcentaje de participación del 50 por 100 es sobre el capital o los derechos de voto al final del período fiscal. Para determinar dicho porcentaje se suman los porcentajes de participación de las personas y entidades residentes en Alemania, aun cuando entre las mismas no existan vínculos económicos o familiares.

b) Participaciones indirectas y fiduciarias (art. 7.º 2, 3 y 4).

A los efectos de la determinación del porcentaje de control también se toman en consideración, además de las participaciones directas, las siguientes:

- Las que se hallan en poder de personas de nacionalidad alemana que no son residentes en Alemania, bajo determinadas circunstancias.
- Las que se hallan en poder de entidades que actúan por cuenta de las personas o entidades residentes en Alemania.
- Las que se hallan en poder de sociedades de personas participadas por las personas o entidades residentes en Alemania.

### 3. Francia.

El artículo 209 B del *Code General des Impôts* establece que «cuando una persona jurídica, sujeto pasivo del Impuesto sobre Sociedades, explota una empresa fuera de Francia o detenta, directa o indirectamente, el 10 por 100 al menos de las acciones, partes, derechos financieros o derechos de voto en una sociedad o un grupo, establecido fuera de Francia, o detenta en tal sociedad o grupo una participación cuyo precio es igual o superior a 150 millones de francos y dicha empresa, sociedad o grupo está sometida a un régimen fiscal privilegiado en el sentido del artículo 238 A, el resultado obtenido por la empresa, la sociedad o el grupo se considera obtenido por aquella persona jurídica...».

a) Conceptos sobre los que se proyecta la participación (art. 209 B.I. bis.1).

El porcentaje de participación del 10 por 100 es sobre el capital, derecho financiero o derechos de voto.

b) Participaciones indirectas y fiduciarias (art. 209 B.I. bis.2).

Las acciones, partes, derechos financieros o derechos de voto detentados indirectamente, esto es, a través de cadenas de participación, se computan multiplicando los porcentajes de participación sucesivos.

También computan, a los efectos de determinación del porcentaje de participación, las acciones, partes, derechos financieros o derechos de voto detentados, directa o indirectamente, por:

- Los asalariados o dirigentes, legales o de hecho, de la persona jurídica sujeta a imputación.
- Las personas físicas, sus cónyuges, o sus ascendientes y descendientes cuando una al menos de estas personas es, directa o indirectamente, accionista, tenedor de participaciones, derechos financieros o derechos de voto en la persona jurídica sujeta a imputación.
- Una sociedad o un grupo que tiene en común con la persona jurídica sujeta a imputación un accionista, un titular de partes o un titular de derechos financieros o de derechos de voto que dispone, directa o indirectamente, del número más elevado de derechos de voto en esa sociedad o ese grupo y en esa persona jurídica sujeta a imputación.
- Un partícipe comercial de la persona jurídica en cuanto que las relaciones entre esa persona jurídica sujeta a imputación y ese partícipe comercial son tales que existe entre ellos un vínculo de dependencia económica.

### 4. Reino Unido.

El artículo 747 de la *Tax Act* de 1988 establece que: «1. Si el Board tiene razones para pensar que en cualquier período impositivo una entidad:

- a) Es residente fuera del Reino Unido.
- b) Está controlada por personas que residan en el Reino Unido, y
- c) Está sujeta a un bajo nivel de tributación en el territorio en el cual reside, y si el Board así lo acuerda, lo previsto en este Capítulo se aplicará en relación al período impositivo mencionado.

2. Cuando por virtud del acuerdo previsto en el apartado anterior, lo previsto en este Capítulo se aplica en relación a un período impositivo de una entidad extranjera controlada, los beneficios imputables de esa entidad... serán prorrateados de acuerdo con el artículo 752 entre las personas (tanto residentes en el Reino Unido como no residentes) quienes tienen un interés en dicha entidad en cualquier momento durante dicho período impositivo».

- a) Conceptos sobre los que se proyecta la participación (art. 749.5).

Los intereses sobre una entidad no residente se determinan en función de los siguientes conceptos:

- Participación en el capital o en los derechos de voto, o bien, derecho a la adquisición de participaciones o derechos de voto.
- Participación en el patrimonio de liquidación.
- Control efectivo.

- b) Participaciones indirectas.

Las participaciones indirectas también son tomadas en consideración.

## 5. Portugal.

El artículo 57 B del Decreto-Ley 37/1995 establece que «se imputará a los socios residentes en territorio portugués, en proporción a su participación social e independientemente de la distribución, los lucros obtenidos por sociedades residentes fuera de ese territorio y sometidas a un régimen fiscal claramente más favorable, cuando un socio posea, directa o indirectamente, una participación social de, por lo menos, el 25 por 100 o, en el caso de la sociedad no residente, ser poseída, directa o indirectamente, en más del 50 por 100, por los socios residentes, una participación social del, por lo menos 10 por 100».

**Anexo núm. 6**

## ESCALA DE GRAVAMEN EN LA UNIÓN EUROPEA

PAÍSES	TRAMOS	MARGINAL INFERIOR Y SUPERIOR (1996)	MARGINAL INFERIOR Y SUPERIOR (1986)
Austria	5	10-50 (50.000) (700.000)	24-62
Bélgica	7	25-55 (253.000) (2.420.000)	24-72
Dinamarca	Según clase de renta	10-40	20-45
Finlandia	6	6-38 (50) (67.530)	6-51
Francia	7	10,52-54 (25.610) (288.100)	65
Alemania	Función compleja	0-53 (12.095) (120.041)	5-56
Grecia	6	20-42 (250.000) (1.100.000)	22-63
Irlanda	2	27-48 (9.400) (más de 9.400)	35-58
Italia	7	10-51 (7.200.000) (300.000.000)	12-62
Luxemburgo	18	10-50 (243.600) (1.388.400)	10,5-57
Holanda	3	37,3-60 (45.960) (97.422)	16-72
Portugal	4	15-40 (1.050.000) (6.150.000)	Sin datos
Suecia	Sin datos	25-56 (sin datos)	4-50
Reino Unido	3	20-40 (3.900) (25.000)	29-60

**Fuente:** *European Tax Handbook*, 1997. *Fiscalité dans les pays de L'OCDE*, 1993