

El gravamen en el IRPF de las variaciones patrimoniales en España

Cristina DE LEÓN CABETAS
Real Centro Universitario
«Escorial-María Cristina»
San Lorenzo del Escorial

Resumen: El presente artículo resume la tesis de la autora, de título «El gravamen en el IRPF de las variaciones patrimoniales en España», en la que se analiza la teoría existente sobre la tributación de las variaciones patrimoniales, la evolución y fiscalidad actual de éstas en España y en el resto de los países de la Unión Europea, así como sus aspectos más relevantes y la valoración de las distintas propuestas sobre su gravamen efectuadas sobre las mismas de cara a las Elecciones Generales de 14 de marzo de 2004.

Abstract: The article is a summary of and author's Thesis entitled «Capital Gains Taxation within Spanish Income Tax», which analyses existing theory on Capital Gains taxation, evolution, current tax in Spain and in the rest of European Union Countries, as well as quantitative aspects of different proposals made prior to the 14th of March 2004 General Elections in Spain.

Palabras clave: IRPF, Renta, Gravamen, Ganancias de patrimonio, T.^a de Hacienda, Efecto cerrojo, Inflación, Ahorro, Coeficientes correctores, Sobreimposición.

Keywords: Income tax, Incoma, Taxation, Capital gains, Revenue theory, Lock in effect, Inflation, Savings, Weighting, Extra taxation.

Sumario:

- I. Consideraciones hacendísticas acerca del gravamen de las variaciones patrimoniales.**
- II. Antecedentes y realidad actual de las variaciones patrimoniales en España.**
- III. Las variaciones patrimoniales en los países de la UE.**
- IV. Las propuestas recientes de reforma de las variaciones patrimoniales en España.**
- V. Conclusiones.**
- VI. Bibliografía.**

I. CONSIDERACIONES HACENDÍSTICAS ACERCA DEL GRAVAMEN DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES

En función a una interpretación amplia del concepto de renta ¹ la doctrina hacendística y tributaria acepta de forma bastante consensuada el considerar a las variaciones patrimoniales como susceptibles de gravarse en cuanto suponen manifestaciones de capacidad económica, entendiendo como tales a todos los incrementos en el valor obtenidos en la realización respecto al precio de adquisición, del patrimonio poseído ².

Desde el punto de vista aplicado, la inclusión de las variaciones patrimoniales dentro del concepto de renta puede provocar algunos problemas de inserción en el conjunto del sistema tributario. En este sentido, la integración y delimitación de las variaciones patrimoniales en relación al resto de rentas ha sido objeto de un profundo debate, de cuyo análisis consideramos que se pueden extraer algunos cri-

1. MONTESINOS OLTRA, S., «La dilución del concepto de renta irregular en el IRPF. Antecedentes y Análisis de la Ley 40/1998», en *Revista de Derecho Financiero y Tributario y de Hacienda Pública*, 255 (2000) 83; PÉREZ DE AYALA, J. L., y PÉREZ DE AYALA BECERRIL, M., *Fundamentos de Derecho Tributario*, Editorial Edersa, Madrid 1998, pp. 266-268; SANZ GADEA, «Las ganancias de capital en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», en *Revista de Contabilidad y Tributación*, Estudios Financieros, 164 (1996) 153 y ss.; CARBAJO VASCO, F., «El gravamen de las plusvalías en España a la luz de las reformas en los países de la OCDE», en *El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: pasado, presente y futuro del Tributo*, Fundación para la Promoción de los Estudios Financieros. XXXVII Semana de Estudios de Derecho Financiero. Estudios de Hacienda Pública. Editorial Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1991, pp. 381-382; SHEPHERD, W. G., «Capital Gains as economic rent», en *Review of social economy*, vol. 47, 2 (1989) 155-172.

2. CORONA RAMÓN, J. F., *Tratamiento Fiscal de las Plusvalías en España*, Editorial Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1987, pp. 30-31; FUENTES QUINTANA, *Hacienda Pública: Principios y Estructura de la Imposición*, imprime Rufino García Blanco, Madrid 1986, p. 215.

terios para su deslinde y calificación. El principal requisito es que las variaciones patrimoniales objeto de gravamen serán ante todo aquellas que cumplan dos requisitos, el de ponerse de manifiesto una variación en el valor del patrimonio del sujeto y el de que la variación de valor sea consecuencia de una alteración en la composición del mismo patrimonio.

La delimitación positiva³ del concepto de «ganancia y pérdida de patrimonio» exige que sólo las variaciones en el valor del patrimonio que se manifiesten en una alteración en su composición, mediante la realización de cualquier acto, hecho o negocio, vayan a desencadenar el nacimiento de la obligación tributaria. Esto, a su vez, implica que sólo se someterán a gravamen las ganancias o pérdidas realizadas, no las latentes producidas exclusivamente por una variación en el valor de los elementos del patrimonio del sujeto, siendo en el momento de la realización cuando se impute la ganancia o pérdida al sujeto pasivo.

De forma complementaria a los criterios positivos, existe una condición negativa o de exclusión de las variaciones patrimoniales sobre determinadas rentas, que aunque por su naturaleza pudieran considerarse como tales, el legislador positivo las ha excluido expresamente de esta consideración, incluyéndolas explícitamente dentro de otras categorías de renta, con el consiguiente cambio de tratamiento. Esto sucede con algunas rentas irregulares, rendimientos de capital mobiliario o rendimientos de actividad profesional o empresarial.

De no introducirse la anterior corrección técnica, desde una consideración estricta y rigurosa, siempre que se produzca un rendimiento surgiría una variación patrimonial en la medida que el fruto de dicho rendimiento incrementa el patrimonio del sujeto pasivo, en la cuantía equivalente a la corriente de cobros o derechos surgidos de dicho rendimiento. Esto es lo que explica que el legislador positivo utilice en ocasiones la figura de las variaciones patrimoniales como

3. CUATRECASAS, «Comentarios al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y al Impuesto sobre la Renta de no Residentes», en VV.AA., Editorial Aranzadi Navarra, 2000, p. 748; GALÁN SÁNCHEZ, R., *Las ganancias y pérdidas patrimoniales en la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Editorial Marcial Pons, Madrid 2000; «Principales novedades en la regulación de los incrementos patrimoniales en la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del IRPF», en *Impuestos*, abril 2000, pp. 121 y ss.

instrumento de cierre de los impuestos personales sobre la renta, dando a las mismas un carácter residual donde se puede incluir cualquier manifestación de renta no contemplada o sin calificación posible en los mismos ⁴, y que incluso se utilice esta figura como instrumento de gravamen de los rendimientos aflorados con motivo del control o inspección de la Hacienda Pública y sobre los que se desconoce o no se puede probar su origen, los denominados «incrementos no justificados de patrimonio».

A nivel teórico es posible el gravamen de las variaciones patrimoniales con independencia de su realización, lo que de llevarse a cabo favorecería la equidad horizontal, ya que el posible aumento de la capacidad económica es independiente de la realización o no de la variación patrimonial, con tal de que esta sea factible ⁵. Otro problema que surge es el llamado efecto cerrojo, por el que se posponen y difieren decisiones económicas de realización de activos a los efectos de no tener que descapitalizarse con el pago del tributo correspondiente a las variaciones patrimoniales. Sin embargo, a pesar de estos problemas en la realidad aplicada comparada casi ningún país, la excepción es Holanda, grava las variaciones patrimoniales no realizadas en cuanto se consideran que los inconvenientes de esta opción superan sus hipotéticas ventajas.

El gravamen de las variaciones patrimoniales no realizadas provoca, entre otros inconvenientes, problemas de liquidez o de necesidad obligada de tener que realizar periódicamente parte del patrimonio para poder satisfacer el tributo y dificultades relativas a las estimaciones de las variaciones de valoración, que normalmente serán una fuente continua de controversias y litigiosidad entre contribu-

4. BANACLOCHE, J., «Los incrementos no justificados de patrimonio», en *Impuestos*, 20 (2000) 1 y ss.; CUATRECASAS, p. 755; GALÁN SÁNCHEZ, R., p. 51; FERNÁNDEZ JUNQUERA, M., «Ganancias y Pérdidas patrimoniales», en la obra colectiva *El nuevo Impuesto sobre la Renta*, Lex Nova, Valladolid 1999, p. 121; PÉREZ ROYO, *I Manual del IRPF*, Editorial Marcial Pons, Madrid 1999, p. 275; ALONSO GONZÁLEZ y CORONA RAMÓN, *El proyecto de Ley de Reforma del IRPF, Informes*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1998, pp. 32; CAYÓN GALLARDO, *Los Impuestos en España*, Editorial Aranzadi, Pamplona 1996, p. 84, y «La definición de los incrementos y disminuciones de patrimonio en la Ley 18/1991», en *Revista Técnica tributaria*, Ed. Asociación Española de Asesores Fiscales (AEAF), pp. 44-45.

5. PÉREZ DE AYALA Y PÉREZ DE AYALA BECERRIL, p. 268; MUSGRAVE, R., y MUSGRAVE, P., *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*, Ed. Mc Graw Hill, 1992, p. 413; CORONA RAMÓN, 1987, p. 31.

yentes y administración ⁶. El efecto cerrojo, considerado tradicionalmente de forma negativa en economías abiertas, puede en ocasiones tener el aspecto positivo de asentar los flujos de inversión y reducir puntualmente procesos de desinversión, ya que para ello es necesaria la realización, y ésta se ve desincentivada por el gravamen.

De cualquier modo, el que no se graven en el IRPF las variaciones patrimoniales no realizadas tan sólo produce un efecto de diferimiento del impuesto, porque tarde o temprano por ley natural entran a formar parte del caudal del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. A la vez, los activos en cada ejercicio pueden tributar en el Impuesto sobre el Patrimonio, cuyos criterios de valoración son de carácter objetivo en muchos casos y, por tanto, en alguna medida, independientes de su realización ⁷. Con lo que surgen los problemas de encaje de las variaciones patrimoniales con estas figuras de la imposición patrimonial, con una tendencia excesiva a la doble imposición económica.

La principal cuestión que ha de resolverse es la de si se debe homogeneizar o no el tratamiento fiscal de las variaciones patrimoniales con el resto de las rentas o si, por el contrario, deben de gozar de un régimen específico y diferenciado que reconozca sus peculiaridades, y, en este último caso, si se debe separar su tributación mediante un impuesto independiente y distinto del impuesto sobre la renta personal.

El considerar las variaciones patrimoniales como una renta ordinaria parece que permite igualar el gravamen de los rendimientos del trabajo y del capital en cuanto ambas son manifestaciones de capacidad económica. El problema es que dadas las circunstancias específicas de las variaciones patrimoniales de obtención, normalmente irregular en el tiempo, y acumularse en determinados ejercicios (efecto acumulación), la aplicación de una tarifa progresiva llevaría consigo un problema de sobreimposición, por lo que la práctica común suele ser el introducir el factor tiempo de generación de las variaciones patrimoniales a los efectos de darlas un trato específico y

6. ALBI, E.; CONTRERAS, C.; GONZÁLEZ PÁRAMO, J.; y ZUBIRI, I., *Teoría de la Hacienda Pública*, Ed. Ariel, Barcelona 1992, pp. 333; MUSGRAVE y MUSGRAVE, 1992, pp. 414 y ss.

7. PABLOS ESCOBAR, L., *La imposición personal sobre la riqueza: su papel en los sistemas tributarios actuales*, Hacienda Pública Española, Monografías, 2001, pp. 281-322.

sólo igualar con los rendimientos ordinarios las variaciones patrimoniales obtenidas en cortos plazos de tiempo (uno o dos años) ⁸.

Además, en contextos de movilidad diferencial entre los distintos factores productivos, como el factor trabajo, es relativamente más inmóvil que el factor capital, el gravar ambos igual genera un mayor exceso de gravamen sobre el capital (medido en flujos de salida de factores) que sobre el trabajo, y lo ideal no es igualar la tributación nominal o aparente entre los distintos factores, sino el exceso de gravamen entre los mismos. Otro problema vinculado es el relativo a las pérdidas ⁹, ya que, en coherencia, si las ganancias de capital se consideraran rentas ordinarias no habría ninguna justificación para no compensar las pérdidas de capital con el resto de rendimientos ordinarios. En este supuesto existiría el riesgo de pérdida de equidad, ya que algunos contribuyentes podrían minimizar su carga fiscal realizando sus pérdidas de capital para compensarlas con sus rentas ordinarias manteniendo su patrimonio sin realizar las ganancias de capital. Por otro lado, si no se permitiera compensar las pérdidas, también habría pérdida de equidad, ya que en ese caso se estaría gravando mejoras inexistentes de capacidad económica.

Una vez que se comprueba la necesidad de que las variaciones patrimoniales no deben, en general, tener el mismo trato que el resto de rendimientos, uno de los problemas que se plantean es someterlas en un impuesto independiente que tenga en cuenta sus peculiaridades específicas. Sin embargo, con esta opción de gravamen se perderían las posibilidades de compensación de pérdidas, además, un impuesto independiente sobre las ganancias de capital que gravara en el momento las transmisiones, tendría un alto riesgo de que se trasladara la carga impositiva de vendedor a comprador, como, por ejemplo, sucede con el Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (antigua plusvalía) ¹⁰.

8. ALONSO GONZÁLEZ y CORONA RAMÓN, 1998, p. 42; COOK, ERIC W., «Capital Gains Reduce: Why Holding Periods Matter?», en *National Tax Journal*, vol. 45, 1 (1992); CARBAJO VASCO, F., 1991, pp. 383; CORONA RAMÓN, 1987, pp. 35-42; UTRETA MORA, F., «Inflación e Impuesto sobre la Renta en España», en *Estudios*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1985, p. 43.

9. BANACLOCHE, J., «El IRPF: Las ganancias patrimoniales», en *Impuesto*, 8 (2000), y «Aspectos Inconstitucionales de la Nueva Ley de IRPF», en *Revista Técnica Tributaria*, AEF 14 (1991); GIOSA, C., «Lowering tax liability by realizing capital gains», en *Tax notes*, vol. 97, 5.

10. Las ventajas e inconvenientes de esta opción fueron expuestas en el libro verde del Ministerio de Hacienda, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1973,

Ante estos problemas, en la mayor parte de los sistemas fiscales se integran las variaciones patrimoniales en el Impuesto Personal sobre la Renta, aunque con un tratamiento diferencial que permite reconocer su problemática específica ¹¹. A este respecto, en Europa sólo el Reino Unido e Irlanda tienen un impuesto específico para las ganancias de capital distinto del impuesto personal sobre la renta.

La segunda cuestión que condiciona el diseño de las variaciones patrimoniales es el tratamiento que se le otorga a la inflación, en orden a gravar sólo incrementos reales de capacidad de pago y las posibilidades a través de las cuales se solventa el problema del efecto cerrojo, por el que el gravamen de las variaciones patrimoniales distorsiona las decisiones de realización de los activos, difiriendo las mismas en el tiempo.

Respecto a la corrección de la inflación, es de general aceptación el hecho de que ha de tenerse en cuenta en la determinación del importe real de las variaciones patrimoniales, que es el único que ha de gravarse si queremos que las mismas recaigan sobre la renta y no sobre el capital. Para evitar este problema se suele optar por actualizar con algún índice de precios el valor de adquisición, lo que permite que la tributación efectiva, al tener en cuenta la inflación, se aproxime a la nominal. Otra opción sería dar un trato diferencial a las plusvalías en función del tiempo de generación, lo que permite reconocer de forma indirecta la inflación, y a su vez reducir los tipos nominales de las plusvalías que pueden ser para algunos contribuyentes más conocidos y determinantes en sus decisiones que los tipos efectivos ¹².

pp. 186-187; *vid.*, también, Ministerio de Hacienda, *Sistema Tributario Español. Criterios para su reforma, XXV Aniversario de la Reforma Fiscal de 1977*, 2.^a ed., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 2002.

11. Reconocida por la doctrina la conveniencia del gravamen de las ganancias de patrimonio, al ser una manifestación de la capacidad económica del contribuyente [*vid.*, entre otros, RODRIGO SAUCO, *La tributación de las ganancias de capital en el IRPF; de dónde venimos y hacia dónde vamos*, Documentos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 2002, p. 5; PEÑA ÁLVAREZ, F., «Reflexión en torno a la tributación de las ganancias de capital en España», en *Gaceta Fiscal*, 144 (1996) 34; FUENTES QUINTANA, 1986, p. 34], en la práctica se ha llegado a afirmar que la tributación de las ganancias y pérdidas patrimoniales en el IRPF revela, en mayor medida que otros regímenes tributarios, la ideología política del Gobierno encargado de la política fiscal (*vid.*, entre otros, RODRIGO SAUCO, 2002, p. 5; CUATRECASAS, 2000, p. 744; PEÑA ÁLVAREZ, F., 1996, p. 34; PEDRÓS ABELLÓ, A., *Las plusvalías o ganancias de capital en el proyecto del IRPF*, Hacienda Pública Española, Monografías, 2/1991, p. 189; CARBAJO VASCO, F., 1991, p. 381).

12. CORONA RAMÓN, 1987, pp. 50 y ss.; UTRERA MORA, 1985, pp. 47 y ss.

El efecto cerrojo surge en la medida que los agentes posponen decisiones económicas de realización de activos a los efectos de evitar la descapitalización que lleva consigo el pago de las variaciones patrimoniales, con el consiguiente exceso de gravamen. Dado que, para los individuos, el no realizar sus activos de acuerdo a la rentabilidad esperada entre las diferentes inversiones alternativas tiene un coste de oportunidad equivalente a la pérdida de rentabilidad o revalorización que padece sucede que en los regímenes de variaciones patrimoniales que no son gravosos en exceso este problema se suele reducir, y al revés, cuando las variaciones patrimoniales son muy gravosas este problema se recrudece ¹³.

Este problema se reduce cuando se evita un gravamen fuerte de esta figura, aunque la mejor solución técnica pasa por diferir la tributación de las plusvalías que se reinviertan de nuevo, ya que ello hace desaparecer el efecto cerrojo –tal y como, por ejemplo, la legislación española contempla para los fondos de inversión y para los activos empresariales y profesionales–, así como la exención para la vivienda habitual. Aunque estas dos medidas, el diferimiento y la exención solucionan el efecto cerrojo, es obvio que no se contemplan a nivel general para todo tipo de activos.

II. ANTECEDENTES Y REALIDAD ACTUAL DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES EN ESPAÑA

Para contextualizar en el presente el análisis de las variaciones patrimoniales hemos considerado necesario analizar las opciones seguidas en nuestro país, intentando identificar los distintos modelos

13. De hecho, si se redujera el impuesto sobre las ganancias de capital y el contribuyente procediera, en consecuencia, a vender activos retenidos por aspectos fiscales, se conseguiría un aumento en la recaudación del impuesto y en el nivel de inversión (AARÓN, H., «The capital gains tax cut», en *Brookings review*, vol. 10, 3 (1992); AUTEN GERALD, E., «Policy Watch: Cutting Capital Gains Taxes», en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, 1 (1992); MACCLURE, J., «Does reducing the capital gains tax rate raise or lower investment», en *Economics letters*, vol. 40 (1992), así como una reducción del fraude fiscal al estar este último relacionado con un gravamen excesivo sobre las rentas del sujeto (*vid.*, entre otros, AURBACH, A.; BURMAN, L.; y SIEGEL, J., «Capital Gains. Taxation and tax avoidance: new evidence from panel data», en *Cambridge (Mass) National Bureau of Economic Review (NBER)* (1998), y AURBACH, A., y SIEGEL, J., «Capital Gains realizations of the rich and sophisticated», en *Cambridge (Mass) (NBER)* (2000); ALONSO y CORONA, 1998, pp. 97 y ss.

seguidos a lo largo del tiempo. La fiscalidad preconstitucional ¹⁴ tenía como principal rasgo el diferenciar entre plusvalías a corto (con un criterio de delimitación que en función del momento o de las activos solía oscilar entre uno y tres años) y a largo plazo, gozando estas últimas de un tratamiento preferente, que comenzó con la exención de las mismas, y que a partir de 1973 se tradujo en un tipo fijo del 15 por 100, con coeficientes correctores que lo reducían por el paso del tiempo.

Una válvula técnica de ajuste era el hecho de que en general se podía evitar tributar por las plusvalías en el caso de que las mismas se reinvirtieran. Como resultado, aunque en general no se corregía debidamente la inflación ni se permitía la compensación e integración de las minusvalías, el sistema en su conjunto era de estímulo al ahorro a largo plazo mediante un trato preferente a las variaciones patrimoniales.

La ley 44/1978 ¹⁵ del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas supuso un cambio de orientación del régimen de las variaciones patrimoniales, ya que se profundizó en su integración con el resto de rentas dentro de una concepción sintética del tributo, lo que suponía un fuerte aumento de su carga tributaria. La plusvalía se promediaba en función de los años de generación, haciendo tributar a la parte obtenida en el ejercicio al tipo marginal y el resto al tipo medio. Una importante quiebra de diseño del sistema se introdujo con la ley 48/1985 cuando bajo la excusa de que muchos contribuyentes declaraban minusvalías patrimoniales, cuestión bastante lógica en un momento de crisis como aquel, se limitó la compensación de las pérdidas con el resto de rentas, con las que sí se integraban las

14. SANZ GADEA, «El proyecto de Ley del IRPF», en *Revista de Contabilidad y Tributación*, Estudios Financieros, 185 (1998) 10-22; BLASCO DELGADO, C., *Los incrementos y disminuciones de patrimonio en el IRPF*, Ed. Lex Nova, Valladolid 1997, pp. 32 y ss.

15. Para un estudio más detallado, *vid.*, entre otros, RODRIGO SAUCO, 2002, pp. 9 y ss.; MINISTERIO DE HACIENDA, *Sistema tributario Español. Criterios para su reforma, XXV Aniversario de la Reforma Fiscal de 1977*, 2.^a ed., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 2002; GALÁN SÁNCHEZ (2000), p. 175; SÁNCHEZ PEDROCHE, J., *El nuevo Impuesto sobre la Renta*, Ed. Dodeca, Granada 2000, p. 2, y «Ahorro y Fiscalidad», en *Cuadernos Fiscales*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid 2002, pp. 75; HERRERA MOLINA, P., «Porcentajes reductores e inflación en el IRPF», en *Revista de contabilidad y tributación*, Estudios Financieros (1994) 6; CARBAJO VASCO, D., *Práctico Fiscal. Praxis*, Ed. Praxis, Barcelona 1995, pp. 5-263, y 1996, p. 985, y *Manual del IRPF y sobre el Patrimonio*, Ed. Praxis, Barcelona 1993, p. 323; CARBAJO VASCO, F., 1991, p. 392.

ganancias. Como mecanismos de ajuste podemos señalar la actualización de valores que se produjo en 1978, la corrección que las leyes anuales de presupuestos hacían de la inflación y las posibilidades que generaban la exención por reinversión de los activos empresariales y de la vivienda habitual.

Según fue pasando el tiempo y, en la medida que los activos empezaron a recuperar valor a mediados de los ochenta, el gravamen era percibido por los contribuyentes como muy gravoso. Como prueba de ello, se puede recordar la frecuencia con que en muchas operaciones no se declaraba parte de la plusvalía, con la consiguiente generación de dinero opaco fiscalmente, que contaminaba al conjunto del sistema fiscal, siendo la hacienda tan consciente de ello que, incluso, aprobó mecanismos para aprovecharse de estos recursos, dejándolos fuera de tributación en los casos que se materializaran en determinados instrumentos para financiar el déficit público.

Este es el caso de los pagarés del tesoro o los activos financieros con retención en origen, al tiempo que en 1989 se introdujo una disposición de tasas –declarada nula por el Tribunal Constitucional en el año 2000–, que presumía que existía incremento de patrimonio cuando la diferencia entre el valor declarado y el estimado por la Administración (bajo ciertos requisitos) fuera mayor de un 20 por 100. Con todo ello, se producían importantes quebras de equidad horizontal en el sistema, ya que aunque la tributación era teóricamente muy fuerte, los contribuyentes que gozaban de exención por reinversión o que tenían posibilidad de ocultar parcialmente los valores de transmisión la podían reducir sustancialmente.

Ante estas disfunciones y problemas y sobre todo teniendo en cuenta el contexto por el que España iba a incorporarse en 1992 al principio europeo de libre circulación de capitales, en la Ley 18/1991¹⁶ de reforma de IRPF se produjo un importante cambio de

16. *Vid.*, entre otros, SÁNCHEZ PEDROCHE, 2002, p. 82; RODRIGO SAUCO, 2002, p. 19; GALÁN SÁNCHEZ, 2000, p. 181; GONZÁLEZ PÁRAMO y BADENES PLÁ, «Los impuestos y las decisiones de ahorro e inversión de las familias», en *Estudios de la Fundación*, 8 (2000) 190; SANZ GADEA, 1998, p. 31; BLASCO DELGADO, 1997, pp. 205 y ss.; CAYÓN GALIARDO, A., «La definición de los incrementos y disminuciones de patrimonio en la Ley 18/91», en *Revista Técnica Tributaria*, AEAF (1991), y «Comentarios a los artículos 57-59», en la obra colectiva *Comentarios a la Ley del IRPF y Reglamento del Impuesto*, dirigida por F. Vicente-Arche Domingo, Ed. Colex, Madrid 1993, Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de junio de 1990.

rumbo en la tributación de las variaciones patrimoniales con el objeto de adaptarlas a la nueva realidad que surgía entonces. El nuevo régimen tenía como objetivo el fomento del ahorro a largo plazo, lo que se propiciaba con la introducción de unos coeficientes correctores en el gravamen de las plusvalías que hacían que en función de los distintos tipos de activos éstas quedaban no sujetas con carácter general en 15 años, plazo que se reducía a 10 años en las acciones cotizadas y que se incrementaba a 20 años para los inmuebles, frente a la tributación ordinaria que sufrían las plusvalías obtenidas con menos de dos años.

Una vez corregida la variación patrimonial con los coeficientes se le aplicaba el tipo medio de gravamen aplicado al resto de rendimientos o el resultante de aplicar la tarifa a la mitad del conjunto de la base liquidable irregular si éste era superior. Este sistema tenía la ventaja de incentivar el ahorro en el tiempo, pero con el coste de que solía inmovilizar los activos en los que estaba materializado inicialmente hasta el momento que se alcanzaba la plena exención. Este sistema, criticado por la doctrina, se puede entender como una defensa del sistema tributario para retener en nuestro país los capitales ante los riesgos de deslocalización que se avecinaban por entonces. Además, al objeto de mejorar la equidad, quedaban no sujetas aquellas variaciones patrimoniales cuyo importe global acumulado en el ejercicio no superaran las quinientas mil pesetas.

El Real Decreto Ley 7/1996 perfeccionó el sistema de los correctores, ya que bajo su régimen transitorio los elementos adquiridos anteriormente disfrutaban no sólo de unos coeficientes reductores más generosos que permitían que los activos adquiridos anteriormente no quedaran sujetos a gravamen en ocho años, plazo que era de cinco años para las acciones cotizadas, y de diez años para los inmuebles, sino que además se introdujo la actualización del valor de adquisición según la inflación y se dejó de reducir las disminuciones patrimoniales con los correctores, suprimiéndose así dicha disfunción. Para los elementos adquiridos a partir de entonces se les aplicaba un tipo fijo del 20 por 100 cuando permanecieran más de dos años en el patrimonio o si estaban más de un año y menos de dos se les aplicaba el tipo medio de la base general o el resultante de aplicar la tarifa al 50 por 100 de la base irregular si éste era superior.

El nuevo régimen en la práctica suponía una mejora para el conjunto de estas rentas ¹⁷, ya que las plusvalías quedaban con un tipo nominal máximo del 20 por 100, que para los activos con poca antigüedad era menos que lo que había hasta entonces, mientras que los activos con más antigüedad no sólo veían reducido su importe gravable con los coeficientes, sino que además se les aplicaba este tipo inferior. En el fondo, lo que se estaba introduciendo era el primer paso hacia el llamado impuesto dual, basado en tratar al ahorro con tipos proporcionales inferiores a los progresivos que se aplican al resto de rentas, con el consiguiente estímulo a la generación y atracción del ahorro.

El tipo fijo inicial del 20 por 100 para las variaciones patrimoniales ha sido objeto en los últimos años de sucesivas reducciones, hasta el 18 por 100 (Ley 6/2000), situándose en la actualidad tras la Ley 46/2002 de reforma parcial del IRPF en el 15 por 100. La ley 6/2000 trajo consigo otro importante avance que todavía subsiste, y es el que aumentó el ámbito de aplicación de este tipo específico de las variaciones patrimoniales al reducir de dos años a uno el umbral el plazo, a partir del cual se consideran irregulares y, por lo tanto, dejan de estar sujetas a la tarifa progresiva y entran en el tipo fijo.

La Ley 40/1998 del IRPF ¹⁸, cuyos planteamientos recogieron las conclusiones de una Comisión previa de Expertos presidida por el profesor Lagares, redujo las disfunciones del sistema hasta ese momento imperante, además de sustituirse la acuñada denominación

17. *Vid.*, entre otros, RODRIGO SAUCO, 2002, p. 18; GALÁN SÁNCHEZ, 2000, pp. 187 y ss.; CANUTO, E., «El Decreto Ley 7/1996. Las modificaciones en la regulación de los incrementos y disminuciones de patrimonio en el IRPF (I): Modificaciones para el ejercicio 1996», en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, 245 (1997), y «El Decreto Ley 7/1996: Las modificaciones en la regulación de los incrementos y disminuciones de patrimonio en el IRPF (II): Modificaciones para el ejercicio 1997-1998», en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, 246; SANZ GADEA, 1996, p. 96.

18. Para un estudio detallado, *vid.*, entre otros, ALBI IBÁÑEZ, E., *Sistema fiscal Español*, vol. 1, Ed. Ariel Economía, Barcelona 2004; RODRIGO SAUCO, 2002, pp. 22 y ss.; CUATRECASAS, 2000, pp. 746 y ss.; GALÁN SÁNCHEZ, R., 2000, pp. 38 y ss.; ORTIZ CALZADILLA, R., *Fiscalidad de las entidades financieras y de seguro*, Ed. Civitas, Madrid 1998; SANZ GADEA, 1998, pp. 33; VILLAR EZCURRA, M.; GOROSPE OVIEDO, J.; PÉREZ DE AYALA, M.; CHICO DE LA CÁMARA, P., y HERRERA MOLINA, P., «Las rentas irregulares en el nuevo IRPF», en *Revista de Contabilidad y Tributación*, Estudios Financieros, 202 (2000); LAGARES, M., «La reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a través del Informe de la Comisión para su estudio», en *Cuadernos de Información Económica*, 144 (1999) 203, y 145 (1999) 223.

de variaciones patrimoniales por el nombre de ganancias y pérdidas patrimoniales y consolidó los avances hasta entonces alcanzados. A este respecto se ha seguido respetando la existencia de los coeficientes correctores para los activos que ya los venían disfrutando antes de 1996, al objeto de no empeorar su tributación bajo el principio general de la reforma, por el que como consecuencia de la misma la mayor parte de los contribuyentes debían mejorar su situación y ante el riesgo de que la supresión de los correctores a medio plazo aumentara los riesgos de pérdida de capitales internos.

Otra novedad es que se flexibilizó la compensación de pérdidas, ya que además de permitirse la compensación entre sí, las pérdidas de capital regulares pueden compensarse con el resto de rendimientos positivos regulares hasta un límite anual del 10 por 100 de estos últimos, medida esta última que afecta sobre todo a las inversiones financieras, donde existe mayores riesgos de obtener pérdidas a corto plazo.

La principal mejora de la Ley 40/1998 en el ámbito de las ganancias de capital fue la referida a los elementos afectos a la actividad económica, éstos dejaron de incluirse en el apartado de rendimiento de actividades (que podían verse gravados hasta con un tipo del 35 por 100) para tributar al tipo fijo del resto de activos. Un inconveniente surgió a consecuencia de este cambio fue que en los casos de pérdidas de capital por bienes afectos éstos dejaron de poderse compensar con los rendimientos ordinarios de la actividad económica, tal y como sucedía hasta entonces. En cualquier caso, la reforma avanzó sustancialmente en la igualdad de trato entre activos no afectos y afectos, con la consiguiente mejora de la neutralidad del tributo, además de reducir la tributación que soportan estos últimos, lo que sirve de estímulo a la inversión y asunción de riesgos, en coherencia con los regímenes de fomento a la actividad económica existentes para las empresas familiares y las de las personas físicas (estas medidas de fomento también tienen su reflejo tanto en el Impuesto sobre el Patrimonio como en el de Sucesiones y Donaciones).

Entre los nuevos problemas técnicos que han surgido en los últimos años como consecuencia de la ley 40/1998 destacan los relativos al cálculo de las ganancias o pérdidas de capital, pues, con carácter general, ya no se corrige la inflación en el precio de adquisición, salvo en el caso de los inmuebles. Esto puede suponer el gravar plus-

valías nominales y no reales y de trato de agravio y de falta de neutralidad en los activos distintos de los inmuebles¹⁹.

Una disfunción que se agravó fue la doble imposición que surge al coincidir las variaciones patrimoniales en su hecho imponible con el Impuesto sobre el Incremento de valor de los terrenos de naturaleza Urbana, ya que mientras que con la Ley 18/1991 se devolvía-deducía en la cuota del IRPF el 75 por 100 del importe de este último, con la actual ley en vigor la cuota del “Impuesto de plusvalía urbana” sólo se incluye para considerar el valor de adquisición, lo que equivale a devolver-deducir sólo el 15 por 100 del importe soportado, provocando que la doble imposición sea casi plena.

Por último, la Ley 40/1998 intentó extender el concepto de rendimiento del capital mobiliario a una serie de rentas que, por su naturaleza, parece que encajan mejor dentro de las ganancias de capital. Este es el caso de, por ejemplo, los seguros de vida o los obtenidos en valores con rendimiento implícito. Aunque la introducción de coeficientes de reducción generales en los casos en que estos rendimientos fueran irregulares reduce su tributación, las diferencias de trato entre estos activos y el resto son muy heterogéneas, con la consiguiente quiebra de la neutralidad entre activos y de equidad entre contribuyentes²⁰. De hecho, debido al juego combinado de la inclusión en la tarifa y coeficiente de ajuste por irregularidad, resulta que los contribuyentes con bajos tipos medios pueden tener mejor trato que el general previsto para las ganancias de capital, mientras que los contribuyentes con mayores tipos siempre se verán perjudicados con esta consideración de rentas irregulares.

Como se ha visto, la Ley 40/1998, al intentar extender el concepto de rendimiento del capital mobiliario a una serie de rentas que podrían haberse calificado como ganancias de patrimonio, ha inducido a una confusión notable a la hora de decidir la colocación del ahorro en los distintos productos financieros que se ofrecen al sujeto y no sólo por su calificación como rendimientos o como ganancias, sino que

19. GALÁN SÁNCHEZ, 2000, pp. 188-189; CUATRECASAS, 2000, pp. 838; VILLAR ESCURRA y OTROS, 2000, pp. 45 y ss., en sentido contrario y a favor de la supresión de los coeficientes de corrección monetaria al favorecerse de esta forma una mayor neutralidad en el impuesto, SÁNCHEZ PEDROCHE, 2002, p. 228; GONZÁLEZ PÁRAMO, Y BÁDENES PLA, 2000, pp. 190 y ss.

20. ALONSO GONZÁLEZ, L. M., y PEDRÓS ABELLÓ, A., «El proyecto de Ley de Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», en *Informes*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 2002, pp. 67 y ss.

también dentro de estas dos categorías el tratamiento fiscal es diferente. En la actualidad se ha llegado a una situación caracterizada por la ausencia de una neutralidad mínima exigible, toda vez que las distorsiones introducidas fiscalmente (medidas que se adoptan más a favor de unos productos que en contra de otros) no ayudan a tomar decisiones sobre la base de criterios tan razonables a la hora de colocar capitales como son la liquidez, la rentabilidad y la seguridad.

Del repaso del tratamiento de las variaciones patrimoniales en España parece claro que de acuerdo a sus peculiaridades éstas han tenido un trato diferencial del resto de rendimientos, lo que ha servido de crítica a los distintos regímenes bajo el argumento de que si los contribuyentes con mayor capacidad económica son los que obtienen con más frecuencia rendimientos por revalorización de sus activos, y éstos tienen un trato preferente frente al resto de rendimientos, se estaría reduciendo la progresividad del impuesto. Para amortiguar este problema, que es ineludible desde el punto de vista de la eficiencia, el legislador español ha recogido tradicionalmente ciertos beneficios fiscales, que en proporción a la composición de su patrimonio suele favorecer más a las clases de recursos medios y bajos que al resto. Como sucede ante todo con la exención por reinversión de vivienda habitual que ha sido reconocida por las distintas leyes de los últimas décadas o la exoneración de gravamen de las plusvalías cuando su importe conjunto fuera inferior a un umbral, como sucedía, por ejemplo, con la Ley 18/1991 para las plusvalía menores a medio millón de pesetas.

En ocasiones se piensa que, dado que los contribuyentes con más renta declaran más plusvalías, éstas deben gravarse intensamente para reforzar la progresividad del impuesto. Esta creencia no sólo está equivocada, por las distorsiones de eficiencia que se introducirían, sino que además olvida que estos contribuyentes ya están afectados por la progresividad de la tarifa general, con lo que la equidad vertical, de tratar de forma desigual a los desiguales, sí se cumple. Además no parece aconsejable ni equitativo gravar fuertemente las variaciones patrimoniales realizadas que, aunque sí son manifestaciones de capacidad económica, no son representativas de la verdadera capacidad económica, pues éstas deben incluir tanto las realizadas como las no realizadas. En realidad, la verdadera capacidad económica son los incrementos de valor obtenidos por los hogares, constatándose la dificultad de intentar alcanzar objetivos redistributivos mediante el gravamen de las variaciones patrimoniales, pues la

base del impuesto no es nada representativa de la capacidad económica real del sujeto.

Por todo ello se puede afirmar que cualquier empeoramiento del gravamen de las variaciones patrimoniales para los contribuyentes con mayor renta tendrá el efecto de disminuir la base de las variaciones patrimoniales relativas a los mismos, por diversas vías, las que se sufrieron con la ley 44/78 de reducir el nivel y ritmo de realización de las plusvalías y de ocultación de valores en las transmisiones y la nueva posibilidad de que estos contribuyentes que viven de las rentas de capital tienen mayores facilidades para deslocalizar su residencia e inversiones en otros países, con lo que nos podemos encontrar con el problema de que no logremos aumentar la recaudación de las variaciones patrimoniales, sino que además perdamos la recaudación que se obtiene de estos contribuyentes en el resto del IRPF e imposición patrimonial.

III. LAS VARIACIONES PATRIMONIALES EN LOS PAÍSES DE LA UE²¹

El análisis comparado de las variaciones patrimoniales en el resto de países de la UE nos es útil a un doble efecto, el de estudio de sistemas fiscales alternativos vigentes en países similares al nuestro y el de las alternativas que los residentes en nuestro país pueden disfrutar trasladándose de país, lo que en un contexto de libre movilidad de personas dificulta que ningún país de la UE pueda tener un régimen fiscal mucho más gravoso de los que ya rigen en su entorno.

Como rasgo común a todos los países se puede señalar que las variaciones patrimoniales no especulativas o de medio y largo plazo disfrutaban de un régimen distinto y más favorable que el conjunto de rendimientos ordinarios, régimen este último que suele ser el que se aplica a las plusvalías a corto plazo. Donde sí que existen diferencias es en los plazos y mecanismos a través de los cuales se instrumentan los regímenes específicos de plusvalías y el nivel del beneficio fiscal, que oscila entre la no sujeción total hasta la aplicación de tipos fijos menores que los establecidos en la tarifa progresiva.

21. COOPERS & LYBRAND, «International Tax Network», en *International Tax Sumaries*, John Willey & sons, Nueva York 2003; EUROPEAN TAXATION, *International Bureau of Fiscal Documentation*, Amsterdam 2004; IZQUIERDO LLANES, G., «La tributación del capital en Europa», en *Colección Estudios*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1997.

La mayor parte de los países europeos incluyen dentro del Impuesto Personal sobre la Renta a las ganancias de capital, aunque normalmente como una categoría distinta de renta. La excepción la constituye el Reino Unido e Irlanda, que cuenta con un impuesto específico sobre Ganancias de Capital distinto del de la renta. La totalidad de los países europeos se acogen al principio de realización de la variación patrimonial para gravarla, con la excepción de Holanda, donde los rendimientos de capital de cada ejercicio tributan recurrentemente bajo una rentabilidad presunta, donde se incluyen las posibles variaciones de valor.

Dentro de los diferentes modelos existe un alto consenso en: no sujetar a gravamen las plusvalías procedentes de la vivienda del contribuyente; a que las pérdidas de capital se puedan compensar con las ganancias de capital de la misma categoría y si éstas son insuficientes poder hacerlo en ejercicios posteriores y que sus residentes tributen por las plusvalías obtenidas en el resto del mundo.

Entre los distintos sistemas existentes podemos categorizar algunos modelos comunes: el primero sería el centroeuropeo, en el que englobaríamos a Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo y Grecia, donde las ganancias de capital a partir de un plazo quedan no sujetas, el plazo más frecuente oscila entre dos y diez años para los inmuebles, y plazos inferiores para el resto de activos entre seis meses y cinco años. Además, en estos países se integran las plusvalías procedentes de bienes afectos a la actividad económica dentro de los rendimientos de la actividad económica, a diferencia del resto de países, donde el régimen más usual suele ser tratarlos igual que al resto de activos. El segundo sería el mediterráneo de tributación atenuada dentro de la renta, donde podemos incorporar a Francia, España, Italia y Portugal, en los que las plusvalías se someten a tipos inferiores a los de la tarifa, que pueden variar en función de los activos, el tipo medio de los contribuyentes o ser fijos, pero que en general oscilan en un intervalo entre el 10 y el 20 por 100, en algunos casos, como Francia o España, el juego de los coeficientes correctores pueden dejar no sujetos, como sucede, por ejemplo, a los veintidós años de tenencia con los inmuebles en Francia.

El tercer modelo sería el anglosajón, donde las ganancias se gravan en un impuesto diferente, pero con un tipo fijo del 20 por 100 en Irlanda, y con la misma tarifa que las rentas ordinarias con tres tipos entre el 10 y el 40 por 100, para el Reino Unido. Por último, tendríamos el sistema dual, que se sigue en los países nórdicos, como Fin-

landia y Suecia, donde a diferencia del resto no se distingue entre plusvalías a corto y largo plazo, pero donde las plusvalías con el resto de rendimientos de capital suelen gravarse a tipos inferiores (29 por 100 para Finlandia, y 30 por 100 para Suecia) a los del resto de rendimientos, pero iguales a los del Impuesto sobre Sociedades.

IV. LAS PROPUESTAS RECIENTES DE REFORMA DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES EN ESPAÑA

En los últimos años hemos asistido a un intenso proceso de reformas en el ámbito de la fiscalidad, que en el caso del Impuesto sobre la Renta se han basado en buena medida en las conclusiones obtenidas por las dos comisiones de expertos, la de 1998 y la del 2002, presididas por el profesor Lagares²². En este contexto de reformas fiscales precedidas por estudios técnicos previos que las legitimen, el PSOE, principal partido de la oposición entonces y actualmente en el Gobierno, nombró en mayo del 2002 a otra Comisión de expertos, configurada por Catedráticos de Hacienda Pública y Derecho Tributario, en aras a formular una propuesta alternativa de reforma del IRPF²³. Pues bien, ambas comisiones, por su composición y nombramiento, las Lagares por el Gobierno entonces en manos del Partido Popular y la alternativa de Expertos nombrada por el PSOE pueden servir para representar las distintas sensibilidades que bajo los condicionantes técnicos podrían articular la tributación de las variaciones patrimoniales en nuestro país en los próximos años, y que por ello han de valorarse.

Las propuestas resumidas de la Comisión Lagares para la tributación de las variaciones patrimoniales coinciden en buena medida con el régimen actualmente en vigor en España: se apostaba por un sistema de imposición en el que las ganancias y pérdidas patrimoniales a corto plazo se integrarían con el resto de rendimientos, mientras que las obtenidas a largo plazo tributarían en una base imponible especial independiente; las pérdidas patrimoniales a corto plazo se com-

22. Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de 13 de febrero de 1998; Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de 3 de abril de 2002.

23. Informe de la Comisión de expertos nombrada por el PSOE para elaborar una propuesta sobre la Reforma del IRPF. Una alternativa fiscal para España., 10 de mayo de 2002.

pensarían con rendimientos ordinarios, pero con un límite en función de un porcentaje de dichos rendimientos (que el legislador posteriormente estableció en el 10 por 100 de estos últimos); corregir el efecto de la inflación en la determinación de las ganancias y pérdidas patrimoniales a largo plazo (lo que la ley sólo ha reconocido para el caso de los inmuebles) y mantener en el tiempo las exenciones alcanzadas hasta ese momento por el juego de los coeficientes correctores para las ganancias, pero hacer tributar las que éstos mismos activos obtuvieran a partir de ese momento (aquí la ley fue más generosa que la comisión, ya que consolidó la no sujeción total establecida en el régimen transitorio).

Por su parte, la Comisión de Expertos del PSOE comenzaba señalando que el régimen vigente en España no era neutral entre las distintas inversiones, y que el trato preferente a las variaciones patrimoniales atentaba contra la equidad, ya que los contribuyentes con mayores recursos son los que en proporción acumulan un porcentaje mayor de plusvalías, pero también reconocía la restricción que introducía la competencia fiscal internacional en un contexto de libre circulación de factores.

Para conciliar ambos retos, postulaban, por un lado, igualar el trato en la tarifa general de las diferentes fuentes de renta para garantizar la neutralidad, y, por el otro, reconocer el efecto de la inflación y el carácter irregular de las variaciones patrimoniales. Concluían en la necesidad de modular el gravamen de las plusvalías patrimoniales en función del tiempo, mediante la aplicación de los coeficientes correctores (lo que suponía recuperar la ley 18/1991, que en este aspecto seguía vigente gracias a diversos regímenes transitorios aprobados en las sucesivas reformas del tributo).

Estas directrices difieren, sin embargo, del programa electoral del PSOE presentado en la última convocatoria electoral ya que en el mismo se señalaba que las plusvalías recibirían el mismo tratamiento que todas las fuentes de renta y se sujetarían a un tipo único, que no está explicitado en el programa pero que parece que se situaría en el entorno del 30 por 100, salvo las plusvalías por debajo de un mínimo, que quedarían exentas, con el objetivo de introducir progresividad en el régimen de plusvalías. De esta forma parece que la propuesta se aleja sustancialmente de las recomendaciones dictaminadas por su propia comisión de expertos, con lo que nos surge la duda de cuál de ambas orientaciones finalmente se impondrá, máxime

cuando la tributación de las plusvalías ha sido una de las cuestiones más controvertidas de este programa electoral.

En cualquier caso, ninguna de las Comisiones de Expertos reconoció el problema que surge en la determinación de la base de las variaciones patrimoniales, ya que entendemos que en su cálculo al valor de adquisición de los distintos tipos de activos debíamos incorporar aquellos gastos necesarios a la adquisición y mantenimiento, que no se consideran deducibles a los efectos de la liquidación de los posibles rendimientos de los activos y, por tanto, debieran incluirse en el cálculo de la variación patrimonial susceptible de gravamen, como sucede, por ejemplo, con los gastos financieros ligados a la adquisición de activos financieros, los gastos de gestión de cartera y administración de patrimonios o con los impuestos que gravan la tenencia de bienes, como el de Patrimonio. De incluirse estas consideraciones sucede que el tipo impositivo efectivo real en el gravamen de las plusvalías supera el tipo impositivo nominal.

Para calibrar los efectos de las distintas reformas propuestas hemos procedido a diseñar un sencillo modelo de cálculo de tipos impositivos efectivos, entendidos éstos como el cociente entre la cuota tributaria y la plusvalía económica real, esto es, aquella que tiene en cuenta no sólo la inflación (que nosotros hemos supuesto que es el 3%), sino también los gastos de mantenimiento y tenencia de los distintos activos (que hemos supuesto que equivalen al 2% anual del valor del activo). Con el mismo, hemos procedido a calcular los tipos efectivos para las distintas posibilidades que actualmente se están barajando para el gravamen de las variaciones patrimoniales en España (Cuadro I):

- El modelo actual que se refiere a la fiscalidad vigente actualmente de variaciones patrimoniales a tipo fijo del 15 por 100, sin corregir el efecto de la inflación;
- El modelo PP 2004 que se refiere a la propuesta del Partido Popular presentada en las elecciones generales de reducir el tipo fijo al 12 por 100 y dejar sin corregir el efecto de la inflación;
- El modelo comisión Lagares que se refiere a seguir con la fiscalidad del tipo fijo del 15 por 100 aunque corrigiendo el efecto de la inflación;
- El modelo PSOE 2004, que se refiere a gravar las plusvalías a un tipo fijo igual que el resto de las rentas, que nosotros situamos en el 30 por 100, aunque, en su cálculo, se tendría en cuenta el efecto de la inflación.

- El modelo de la comisión de expertos del PSOE, que se refiere a recuperar los coeficientes reductores de las plusvalías por el paso del tiempo sin corregir el efecto de la inflación y bajo dos supuestos alternativos: uno, por el que las plusvalías quedarán exentas a partir del decimoquinto año, y el otro, por el que quedarían exentas a partir del undécimo año.
- Por último, el modelo sintético, aunque no ha sido propuesto formalmente, puede considerarse una mezcla del modelo PSOE de tipo fijo igual que el resto de las rentas para las plusvalías de menos de cinco años y coeficientes correctores a partir del sexto año, que dejarían las plusvalías a partir del año decimoquinto.

Además, para valorar las distintas propuestas hemos, a su vez, comparado la variación porcentual que representa el tipo impositivo resultante de las mismas con la fiscalidad actualmente vigente (Cuadro II). La tabla resumen de resultados sería las siguiente:

CUADRO I

Los tipos impositivos efectivos según las diferentes propuestas de reforma

n	Actual (sin corregir inflación)	PP 2004 (sin corregir inflación)	Comisión Lagares (corrig. inflación)	PSOE 2004 (corrig. inflación)	Exp. PSOE (10 años, sin corregir inflación)	Exp. PSOE (15 años sin corregir inflación)	Sintético (15 años y tipo fijo 5 primeros)
	15%	12%	15%	30%	30%	30%	30%
2	16,6%	13,3%	15,7%	31,3%	29,9%	31,0%	31,3%
3	17,5%	14,0%	16,1%	32,1%	28,1%	30,4%	32,1%
4	18,6%	14,8%	16,5%	33,0%	26,0%	29,7%	33,0%
5	19,7%	15,7%	17,0%	33,9%	23,6%	28,8%	33,9%
6	20,9%	16,7%	17,5%	35,0%	20,9%	27,9%	31,5%
7	22,3%	17,8%	18,1%	36,2%	17,8%	26,7%	29,0%
8	23,8%	19,1%	18,8%	37,6%	14,3%	25,4%	26,3%
9	25,6%	20,5%	19,6%	39,2%	10,2%	23,9%	23,5%
10	27,6%	22,1%	20,5%	41,0%	5,5%	22,1%	20,5%
Media	21,4%	17,1%	17,7%	35,5%	19,6%	27,3%	29,0%
Dispers.	0,17	0,17	0,09	0,09	0,42	0,11	0,16

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO II

La variación de los tipos impositivos efectivos según las propuestas de reforma respecto a la situación actual

n	Actual (sin corregir inflación)	PP 2004 (sin corregir inflación)	Comisión Lagares (corrig. inflación)	PSOE 2004 (corrig. inflación)	Exp. PSOE (10 años, sin corregir inflación)	Exp. PSOE (15 años sin corregir inflación)	Sintético (15 años y tipo fijo 5 primeros)
	15%	12%	15%	30%	30%	30%	30%
2	0%	-20%	-6%	89%	80%	87%	89%
3	0%	-20%	-8%	83%	60%	73%	83%
4	0%	-20%	-11%	78%	40%	60%	78%
5	0%	-20%	-14%	73%	20%	47%	73%
6	0%	-20%	-16%	67%	0%	33%	51%
7	0%	-20%	-19%	63%	-20%	20%	30%
8	0%	-20%	-21%	58%	-40%	7%	11%
9	0%	-20%	-23%	53%	-60%	-7%	-8%
10	0%	-20%	-26%	49%	-80%	-20%	-26%
Media	0,0%	-20,0%	-16,0%	68,0%	0,0%	33,3%	42,2%

FUENTE: Elaboración propia.

Como valoración global de los resultados podemos señalar que los tipos impositivos efectivos mayores son los correspondientes a la propuesta del PSOE y a las de sus comisiones de expertos, y la sintética de ambas. Los resultados obtenidos son que, en promedio, el modelo propuesto por el PSOE situaba el tipo impositivo efectivo en el 35,5 por 100, mientras que el actualmente vigente en España es del 21,4 por 100, con lo que, de llevarse a cabo, supone un aumento del tipo impositivo efectivo del orden del 68 por 100. La propuesta del Comité de Expertos del PSOE parece mejor técnicamente que la del propio PSOE, no sólo en que el tipo impositivo efectivo de estos últimos es menor, sino que además se reduce con el paso del tiempo, con lo que el ahorro a largo plazo resulta primado siempre y cuando permanezca el número suficiente de años en el patrimonio.

Es más, la propuesta de los expertos del PSOE de introducir coeficientes correctores en un nivel tal que dejara exentas las plusvalías a los diez años podría hacer compatible el programa del PSOE de

gravar las plusvalías al mismo tipo nominal que el resto de las rentas al tiempo que no subir la tributación efectiva de las mismas respecto a la situación actualmente vigente, lo que incentivaría la deslocalización, por lo que parece especialmente interesante en un contexto de reforma respecto al modelo vigente, máxime cuando esto permitiría consolidar el régimen transitorio de los coeficientes reductores actualmente vigente, sin introducir diferencias de trato entre los bienes adquiridos antes y después de 1996 .

La propuesta sintética de dejar un tipo fijo para los cinco primeros años y a partir del quinto dejar funcionar los coeficientes correctores, de tal modo que los bienes queden a los quince años exentos pueden ser una solución intermedia, mejor que la del PSOE 2004 pero peor que la de la Comisión de expertos del PSOE, pero cuya viabilidad podría radicar en que permite conciliar los criterios técnicos de la comisión de expertos con los posibles compromisos políticos adquiridos en el programa electoral.

Por último, de llevarse a cabo la recomendación de la Comisión Lagares de corregir el efecto de la inflación, el tipo impositivo efectivo sería del 17,7 por 100, que es muy parecido al 17,1 por 100, que resulta de la propuesta electoral del PP, con lo que parece que, dado que los tipos impositivos efectivos son los que determinan la recaudación, a igualdad de recaudación se prefiere antes bajar los tipos nominales que corregir la inflación en el cálculo de las variaciones patrimoniales. La causa de esta opción no es otra que la mayor parte de los contribuyentes son más sensibles a los tipos nominales que a los tipos efectivos, los cuales no son tan visibles de forma intuitiva. A este respecto la propuesta que más reduce el tipo impositivo efectivo es la presentada por el PP en las últimas elecciones de situar el tipo nominal en el 12 por 100, lo que supone una reducción del tipo efectivo del 20 por 100, paradójicamente en el actual contexto político español parece que es la que menos posibilidades tiene de aplicarse.

V. CONCLUSIONES

A título de reflexión final, consideramos que el diseño del gravamen de las variaciones patrimoniales debe contribuir de forma efectiva a la eficiencia y a la equidad del sistema impositivo. La eficiencia debe entenderse de una forma amplia, esto es, intentar ser lo más neutral posible, ya que se considera que surge un exceso de grava-

men cuando el sistema tributario altera decisiones económicas de los individuos, como el nivel de ahorro y su materialización, la inversión o la asunción de riesgos. De igual modo, se debe evitar un gravamen tan distorsionante que incite a los contribuyentes a deslocalizar sus patrimonio y/o sus residencias, riesgo inasumible en un contexto de libre circulación de factores en cuanto reduciría el potencial de crecimiento de nuestro país.

El segundo criterio que debemos tener en cuenta es el de equidad, que se materializa en que el tributo esté ligado estrechamente a la capacidad económica real de los individuos, lo que obliga a determinar las variaciones patrimoniales teniendo en cuenta la totalidad de circunstancias económicas que inciden en su importe (efecto inflacionario, efecto acumulación, doble imposición con otros impuestos, carácter irregular y gastos de mantenimiento y financiación), que de no tenerlas en cuenta provocarían que la tributación resultara arbitraria y desigual entre individuos. Asimismo, el nivel de tributación de las variaciones patrimoniales debe estar a un nivel que sea aceptable por los contribuyentes, y que no suponga un estímulo permanente al fraude o a la no realización de los activos, efectos ambos que provocan una brecha entre la equidad aparente y la equidad efectiva del gravamen de las variaciones patrimoniales. De forma complementaria, para garantizar la equidad vertical se pueden articular mecanismos selectivos dirigidos a reducir el gravamen de los colectivos con menos recursos, como, por ejemplo, la exención de las plusvalías cuando éstas no superan determinado importe o la de las plusvalías procedentes de la vivienda habitual, sin perjuicio de que la tributación recurrente y progresiva en el Impuesto sobre el Patrimonio, que afecta más a los contribuyentes más acaudalados, ya constituye un potente mecanismo de introducción de progresividad en el sistema.

Después de décadas de transformaciones y cambios en el gravamen de esta figura se puede decir que el actual régimen es bastante adecuado a nuestra realidad, ya que está en línea con los sistemas duales que imperan en los países más avanzados, como mecanismo para potenciar el ahorro y evitar la deslocalización del capital. En cualquier caso, las variaciones patrimoniales deben gravar exclusivamente ganancias reales, lo que obliga, entre otras medidas, a descontar la inflación en su cálculo y a tener en cuenta posiblemente gastos ligados al mantenimiento de los patrimonios, máxime cuando éstos no hayan sido deducidos en la renta, como sucede, por ejemplo, con los gastos de gestión de carteras o con los gastos financieros

que se incurre para financiar la adquisición de la mayor parte de los elementos patrimoniales.

La propuesta de igualar el tratamiento de las plusvalías a las del resto de los rendimientos no la consideramos muy aconsejable, ya que además de las razones comentadas en el párrafo anterior su naturaleza irregular y el efecto de la inflación conducen a un tratamiento preferencial respecto a la tarifa general, tal y como señala la doctrina más mayoritaria, y tal y como se hace en el resto de países de la Unión Europea y como siempre ha sido en nuestro país, máxime cuando existe un claro riesgo de deslocalización del ahorro en general y de los contribuyentes con un mayor nivel de renta en particular. A este respecto, cualquier propuesta de modificación de la tributación del ahorro que empeore el régimen actualmente vigente llevará consigo una salida de capitales, y contribuyentes con mayores patrimonios en respuesta a la reducción relativa de la rentabilidad financiero-fiscal respecto a otros países de nuestro entorno, ahora que ya no existe riesgo cambiario y disfrutamos de libertad de circulación de capitales.

Estos costes de eficiencia no se verían compensados por una mejora en la equidad efectiva, ya que aunque aparentemente puede ser más justo tratar a las variaciones patrimoniales al igual que el resto de los rendimientos, si introducimos los efectos que podría provocar esta medida en términos de deslocalización de patrimonios y contribuyentes, de no realización de activos y de fraude fiscal, que normalmente se materializaran en los contribuyentes con mayores recursos, podemos llegar a un impuesto futuro que no sólo recaudaría menos, sino que además recaería en mayor proporción sobre los niveles medios de contribuyentes ante la pérdida de los más acaudalados, que era lo que sucedía con el sistema vigente en los años ochenta. En cualquier caso, la equidad debe considerarse globalmente y no sólo dentro de cada una de las categorías del impuesto, ya que si bien es cierto que los contribuyentes tienen el mismo tipo con independencia de sus recursos, los más acaudalados se ven más afectados en sus rendimientos por la progresividad no sólo de la tarifa del IRPF, sino del Impuesto sobre el Patrimonio y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, cuyas tarifas son progresivas y recaen de forma especialmente gravosa en los casos en los que no se accede a los beneficios fiscales de los activos empresariales afectos.

Por todo lo anterior y como conclusión última, nos gustaría defender la necesidad de que las plusvalías sigan teniendo un trata-

miento específico y diferenciado respecto al resto de rendimientos, lo cual ya se consigue de forma bastante acertada con el actual tipo fijo del 15 por 100, sin perjuicio de que en el cálculo de la base de las variaciones patrimoniales debería reconocerse íntegramente el efecto de la inflación y de los gastos necesarios para su obtención. En cualquier caso, si se optara por otra alternativa de gravamen de las variaciones patrimoniales, como, por ejemplo, la de los coeficientes reductores, que es congruente con el principio de un sistema diferenciado para estas rentas, sería obligado respetar el hecho de que el tipo impositivo efectivo de esta reforma no fuera mayor que el ya existente para evitar los efectos perversos antes comentados.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AARÓN, H. J., «The capital gains tax cut», en *Brookings review*, vol. 10 (1992) 3.
- ALBI IBÁÑEZ, E., *Sistema Fiscal Español*, vol. I, Editorial Ariel Economía, Barcelona 2003.
- ALBI, E.; CONTRERAS, C.; GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI, I., *Teoría de la Hacienda Pública*, Editorial Ariel, Barcelona 1992.
- ALONSO GONZÁLEZ, L. M., y PEDRÓS ABELLÓ, A., «El proyecto de Ley de Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», en *Informes*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 2002.
- ALONSO GONZÁLEZ, L. M., y CORONA RAMÓN, J. F., «El proyecto de Ley de Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», en *Informes*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1998.
- AUERBACH, A. J.; BURMAN, L. E.; y SIEGEL, J. M., *Capital gains taxation and tax avoidance: new evidence from panel data*, Cambridge (Mass), NBER, 1998.
- AUERBACH, A. J., y SIEGEL, J. M., *Capital gains realizations of the rich and sophisticated*, Cambridge (Mass), NBER, Working papers, 2000.
- AUTEN, G. E., «Policy Watch: Cutting Capital Gains Taxes», en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, 1 (1992).
- BANACLOCHE PÉREZ, J., «Los incrementos no justificados de patrimonio», en *Impuestos*, 20 (2000); «El IRPF: las ganancias patrimoniales», en *Impuestos*, 8 (1991); «Aspectos inconstitucionales de la nueva Ley de IRPF», en *Revista Técnica Tributaria*, 14, AEAFF.
- BLASCO DELGADO, C., *Los Incrementos y Disminuciones de Patrimonio en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Editorial Lex Nova, Valladolid 1997.
- CANUTO, E., «El Decreto Ley 7/1996. Las modificaciones en la regulación de los incrementos y disminuciones de patrimonio en el IRPF (I): Modificaciones para el ejercicio 1996», en *Revista de Derecho Financiero y*

- de Hacienda Pública*, 245 (1997), y «El Decreto Ley 7/1996: Las modificaciones en la regulación de los incrementos y disminuciones de patrimonio en el IRPF (II): Modificaciones para el ejercicio 1997/1998», en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, 246 (1997).
- CARBAJO VASCO, D., en la obra colectiva *Práctico Fiscal Praxis*, Editorial Praxis, Barcelona 1996, 1995; *Manual del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y sobre el Patrimonio*, Editorial Praxis, Barcelona 1993.
- CARBAJO VASCO, F., «El gravamen de las plusvalías en España a la luz de las reformas en los países de la OCDE», en la obra colectiva: *El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: pasado, presente y futuro del Tributo*, Fundación para la Promoción de los Estudios Financieros, XXXVII Semana de Estudios de Derecho Financiero, Estudios de Hacienda Pública, Editorial Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1991.
- CAYÓN GALIARDO, A., en la obra colectiva *Los Impuestos en España*, Editorial Aranzadi, Pamplona 1996; «Comentarios a los artículos 57-59», en la obra colectiva *Comentarios a la Ley del IRPF y Reglamento del Impuesto*, dirigida por F. Vicente-Arche Domingo, Editorial Colex, Madrid 1993; «La definición de los incrementos y disminuciones de patrimonio en la Ley 18/1991» en *Revista Técnica Tributaria*, AEA, 1991.
- COOK, E. W., «Capital Gains Reduce: Why Holding Periods Matter?», en *National Tax Journal*, vol. 45, 1 (1992).
- COOPERS & LYBRAND, «International Tax Network», en *International Tax Summaries*, John Wiley & sons, Nueva York 2003.
- CORONA RAMÓN, J. F., *Tratamiento Fiscal de las Plusvalías en España*, Editorial Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1987.
- CUATRECASAS, *Comentarios al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y al Impuesto sobre la Renta de no Residentes*, varios autores, Editorial Aranzadi, Navarra 2000.
- EUROPEAN TAXATION, *International Bureau of Fiscal Documentation*, Ámsterdam 2004.
- FUENTES QUINTANA, E., *Hacienda Pública. Principios y Estructura de la Imposición*, Imprime Rufino García Blanco, Madrid 1986.
- GALÁN SÁNCHEZ, R., *Las ganancias y pérdidas patrimoniales en la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Editorial Marcial Pons, Madrid 2000; «Principales novedades en la regulación de los incrementos patrimoniales en la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del IRPF», en *Impuestos*, abril 2000.
- GIOSA, C., «Lowering tax liability by realizing capital gains», en *Tax notes*, vol. 97, 5 (2002).
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M., y BADENES PLÁ, N., *Los impuestos y las decisiones de ahorro e inversión de las familias*, Estudios de la Fundación, 8, Madrid 2000.

- HERRERA MOLINA, P., «Porcentajes reductores e inflación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», en *Revista de Contabilidad y Tributación*, Estudios Financieros, 1994.
- Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de junio de 1990.
- Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de 13 de febrero de 1998.
- Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de 3 de abril de 2002.
- Informe de la Comisión de expertos nombrada por el PSOE para elaborar una propuesta sobre la reforma del IRPF. Una alternativa fiscal para España, 10 de mayo de 2002.
- IZQUIERDO LLANES, G., «La tributación del capital en Europa», en *Colección Estudios*, pp. 1-435, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- LAGARES, M., «La reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a través del Informe de la Comisión para su estudio», en *Cuadernos de Información Económica*, 144 (1999) 203, y 145 (1999) 223.
- MACCLURE, J. H., «Does reducing the capital gains tax rate raise or lower investment?», en *Economics letters*, vol. 40 (1992).
- MINISTERIO DE HACIENDA, *Informe sobre el Sistema Tributario Español, junio 1973, XXV Aniversario de la Reforma Fiscal de 1977*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 2002.
- *Sistema Tributario Español. Criterios para su Reforma. XXV Aniversario de la Reforma Fiscal de 1977*, 2.^a ed., Editorial Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 2002.
- MONTESINOS OLTRA, S., «La Dilución del Concepto de Renta Irregular en el IRPF. Antecedentes y Análisis de la Ley 40/1998», en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, 255 (2000).
- MUSGRAVE, R., y MUSGRAVE, P., *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, Editorial Mc Graw Hill, 1992.
- ORTIZ CALZADILLA, R., *Fiscalidad de las entidades financieras y de Seguro*, Editorial Civitas, Madrid 1998.
- PABLOS ESCOBAR, L., *La imposición personal sobre la riqueza: su papel en los sistemas tributarios actuales*, Hacienda Pública Española, Monografías, 2001.
- PEDRÓS ABELLÓ, A., *Las plusvalías o ganancias de capital en el Proyecto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Hacienda Pública Española, Monografías 2/1991.
- PEÑA ÁLVAREZ, F., «Reflexión en torno a la tributación de las ganancias de capital en España», en *Gaceta Fiscal*, 144 (1996).
- PÉREZ DE AYALA, J. L., y PÉREZ DE AYALA BECERRIL, M., *Fundamentos de Derecho Tributario*, Editorial Edersa, Madrid 1998.

- PÉREZ ROYO, I., *Manual del IRPF*, Editorial Marcial Pons, Madrid 1999.
- RODRIGO SAUCO, F., «La tributación de las ganancias de capital en el IRPF: de dónde venimos y hacia dónde vamos», en *Documentos Instituto de Estudios Fiscales*, 2 (2002).
- SÁNCHEZ PEDROCHE, J. A., «Ahorro y Fiscalidad», en *Cuadernos Fiscales*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid 2002; *El nuevo Impuesto sobre la Renta*, Editorial Dodeca, Granada 2000.
- SANZ GADEA, E., «El proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», en *Revista de Contabilidad y Tributación*, Estudios Financieros, 185 (1998); «Las ganancias de capital en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», en *Revista de Contabilidad y Tributación*, Estudios Financieros, 164 (1996).
- UTRERA MORA, F., «Inflación e Impuesto sobre la Renta en España», en *Estudios*, Editorial Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1985.
- VILLAR EZCURRA, M.; GOROSPE OVIEDO, J.; PÉREZ DE AYALA, M.; CHICO DE LA CÁMARA, P.; y HERRERA MOLINA, P., «Las rentas irregulares en el nuevo IRPF», en *Revista de Contabilidad y Tributación*, Estudios Financieros, 202 (2000).