

LOS PLANES DE AHORRO FAMILIAR

José Antonio Antón

INTRODUCCION.

La Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas estableció la exención en favor de los rendimientos del capital mobiliario derivados de los planes de ahorro popular en la forma en que se autorizaban reglamentariamente sobre las condiciones y requisitos que se fijaban en el artículo 37.2.

Casi tres años más tarde se ha difundido a través de la prensa económica⁽¹⁾ un borrador de Real Decreto por el que se regulan dichos planes.

Dos observaciones han de formularse antes de proceder al análisis de la regulación proyectada. En primer término, que cuanto ahora digamos tiene necesariamente carácter provisional, pues el borrador difundido puede ser objeto de alteraciones e, incluso, puede diferirse su aprobación "sine die". En segundo lugar, es también preciso señalar que, en caso de que el Real Decreto coincida con el borrador, habrán de dictarse nuevas normas interpretativas porque los mandatos reglamentarios son confusos en numerosos puntos, como veremos a continuación. A pesar de que la Administración financiera se ha tomado con calma la elaboración de la disposición reglamentaria, no parece haber sido demasiado cuidadosa en conseguir un grado aceptable de claridad para la disposición que comentamos. Pero esto, desgraciadamente, no es ninguna novedad en nuestro ordenamiento tributario.

LINEAS GENERALES DE LA REGULACION DE LOS PLANES DE AHORRO POPULAR.

1. Concepto.

Ni la Ley ni el borrador de Real Decreto dan un concepto en sentido estricto de lo que es un plan de ahorro popular. De la regulación conjunta, legal y reglamentaria, puede deducirse que es un sistema de ahorro vinculado, en virtud del cual los rendimientos producidos por el PAP en las condiciones fijadas por el ordenamiento, quedan exentos de impuesto sobre la renta de las personas físicas. La ley fija cuatro condiciones.

- Permanencia de las cantidades invertidas durante un período mínimo de cinco años, a contar desde su imposición.

(1) "CINCO DIAS". Viernes, 11 de marzo de 1994. Pág. 6-7.

- La inversión en activos de esta naturaleza no podrá superar la cuantía de diez millones de pesetas por sujeto pasivo.
- La inversión anual, que deberá cumplir el requisito previsto en el artículo 81 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no podrá exceder, a su vez, de un millón de pesetas por sujeto pasivo.
- Cada sujeto sólo podrá ser titular de un plan de estas características.

2. Materialización.

La propia LIR establece que los PAP podrán materializarse en contratos de seguro y en valores o títulos públicos en las condiciones que se determinen reglamentariamente.

3. Régimen de la exención.

Los rendimientos derivados de estas inversiones no estarán sujetos a retención en la fuente. No obstante, en el caso de disposición anticipada de las cantidades invertidas, los rendimientos correspondientes a la cantidad dispuesta perderán la exención y tributarán, en su caso, como renta irregular, debiendo practicarse la oportuna retención a cuenta que se detraerá de la cantidad dispuesta. A estos efectos se entenderá que las cantidades retiradas serán las últimas que hubiesen sido invertidas.

LA REGLAMENTACION PROYECTADA.

El largo tiempo transcurrido desde la ley hasta el proyecto de reglamento ha permitido una reflexión amplia sobre cómo debería instrumentarse esta reglamentación, y la emisión de opiniones sobre este tema con ocasión de seminarios o reuniones de trabajo⁽²⁾. En lo que sigue trataremos de contrastar las normas del proyecto de reglamento con estas opiniones.

A. La autorización administrativa.

Y en este sentido, el primer punto en el que se ha manifestado una discrepancia clara con el reglamento es en cuanto a la necesidad de autorización administrativa de los PAP. El artículo 2 del Borrador de Real Decreto dispone:

1. Los planes de ahorro popular deberán ser autorizados por el Director General del Tesoro y Política Financiera previo informe favorable de la Dirección General de Tributos.
2. Las entidades que, como promotoras, pretendan obtener la autorización de un plan de ahorro popular deberán solicitar tal autorización mediante escrito dirigido al Director General del Tesoro y Política Financiera. Al mencionado escrito deberán acompañar una memoria en la que se especificarán las condiciones básicas del plan. En particular se detallarán los siguientes extremos:

⁽²⁾ Así la Bolsa de Madrid organizó el pasado 8 de febrero un seminario en colaboración con "Aula Financiera y Fiscal".

- Modalidad de plan de ahorro popular que se pretenda comercializar. En el supuesto de planes en deuda pública, la clase o clases de deuda en la que se materializarán las inversiones.
 - Rentabilidad económico-financiera del plan.
 - Comisiones a percibir por la entidad promotora del plan y conceptos sobre los que se aplicarán.
 - Frecuencia de abono de los rendimientos.
 - Aportación inicial mínima que, en su caso, se exija para la apertura del plan.
 - Sistema de información al titular de la evolución de sus inversiones en el plan.
3. Transcurridos tres meses sin pronunciamiento expreso del Director General del Tesoro y Política Financiera, se entenderá denegada la correspondiente autorización.
4. Cuando se pretenda la modificación de un plan de ahorro popular ya autorizado serán de aplicación las reglas previstas en los números anteriores.

Por su parte, los representantes de las entidades de crédito⁽³⁾ han mostrado su discrepancia en punto a la necesidad de esta autorización administrativa, entendiéndola que es una exigencia que excede del marco de la Ley 18/1991, ya que el artículo 37,2 habla de que "se autoricen reglamentariamente", es decir, por medio del reglamento, pero no se refiere a la necesidad de "autorizaciones individuales". A decir verdad, la inconcreción legal da cabida a las dos interpretaciones. Una interpretación intervencionista -que es la que ha prevalecido en el texto del borrador- puede tratar de apoyarse en la consecución de una mayor protección para el inversor, en tanto que la interpretación liberal se inclinaría por reducir al mínimo esta intervención administrativa limitándola a una simple comunicación a la Administración. Sin que sea éste el momento más oportuno para inclinarse por uno u otro criterio no puede, sin embargo, dejar de reconocerse que la autorización administrativa puede plantear problemas de carácter comercial, por lo menos en el momento de salida de un producto financiero tan largamente esperado, pues los primeros que obtengan la autorización tendrán una indudable ventaja competitiva.

En segundo lugar, es igualmente dudoso que por vía reglamentaria pueda variarse el régimen que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece en su artículo 43 para el silencio administrativo. Como es bien sabido, la regla general de acuerdo con esta ley es el silencio positivo y no parece que -no diciendo nada al respecto la LIR- el Real Decreto pueda cambiar este criterio.

Adicionalmente, no deja de ser sorprendente que el Real Decreto, que tan meticuloso parece ser para autorizar un determinado PAP, silencie puntos elementales, como el de si las aportaciones al plan son plenamente libres en cuanto a su cuantía y periodicidad o si deben sujetarse a algún tipo de esquema pactado entre las entidades y los particulares, o si es posible que el plan tenga carácter mixto (materialización en depósito y en deuda pública, permanente o

(3) Por ejemplo. Enrique Piñel en su intervención en el Seminario citado en la nota anterior.

transitoriamente), lo que demuestra una vez más que una excesiva ambición intervencionista puede producir, justamente, unos resultados contrarios a la protección de los particulares.

B. La materialización de los PAP.

El borrador de reglamento solo prevé que los PAP puedan materializarse en depósitos en entidades de crédito o en instrumentos de deuda pública, no mencionando la posibilidad, prevista en la ley, de su materialización en contratos de seguro.

El artículo 4 del proyecto de reglamento establece al respecto que "los planes de ahorro popular podrán materializarse en:

- a) Depósitos en entidades de crédito. Estos planes de ahorro popular serán promovidos por las entidades de crédito en los términos recogidos en el artículo 2º del presente Real Decreto.
- b) Letras del Tesoro y otros instrumentos de la deuda pública que, siendo negociados en la Central de Anotaciones del Banco de España, generen exclusivamente rendimientos implícitos. Estos planes serán promovidos por las entidades gestoras del mercado de deuda pública en anotaciones en los términos recogidos en el artículo 2º del presente Real Decreto. Los activos en que se materialicen las inversiones deberán asignarse individualmente a cada titular".

"Los depósitos en que se materialicen y los activos de la deuda pública que estén adscritos a planes de ahorro popular deberán ser mantenidos por las entidades promotoras de forma separada e individualizada para cada titular".

"En las operaciones y contratos a que se refiere el presente artículo, así como en su publicidad, deberá hacerse constar el carácter de plan de ahorro popular y la fecha y número de la autorización del Director General del Tesoro y Política Financiera".

Dos son los comentarios que, fundamentalmente, suscita este precepto. En primer lugar, la exclusión, al menos momentánea, de los contratos de seguro. Las empresas aseguradoras ya han alzado su voz advirtiendo que están dispuestas a impugnar el reglamento por entender que su exclusión es contraria a la Ley 18/1991. Evidentemente, los intereses comerciales del sector son los que les impulsan a estar en la línea de partida del lanzamiento de un producto financiero que puede tener una gran aceptación. Jurídicamente no es fácil tomar una postura definida, porque, la fórmula legal es lo suficientemente amplia y vaga como para permitir las dos interpretaciones. En todo caso, en cuanto que la exención de los planes de ahorro popular afecta a los rendimientos del capital mobiliario, los contratos de seguros a los que pueda referirse serían los que generan este tipo de rendimientos, es decir, los que aparecen definidos por el artículo 9 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta: contratos de seguro que combinen una prestación asegurada para caso de supervivencia con cualquier otra para caso de muerte o invalidez cuando presenten alguna de las siguientes características:

- a) Duración inferior a un año.
- b) Duración igual o superior a un año, en las que la prestación total prevista durante los tres primeros años para caso de muerte sea inferior al 150 por 100 de la prevista para caso de supervivencia en el mismo período.

- c) Duración igual o superior a un año, en las que dentro del primer año se pague una parte de las prestaciones aseguradas para caso de supervivencia de cuantía superior al 50 por 100 de las previstas para esta contingencia, salvo que se trate de capitales o rentas de invalidez.
- d) Duración igual o superior a un año, cuando existan entregas en efectivo o en especie, dentro de los tres primeros años, de cantidades periódicas en concepto de intereses, participación en beneficios o cualquier otro equivalente a los anteriores, con independencia de la forma que adopten, igualmente tendrán la consideración de rendimientos íntegros del capital mobiliario los procedentes de operaciones de capitalización.

Es muy posible que la exclusión de los seguros se haya producido por razones de simplicidad administrativa, pero en cuanto que se trata de un proyecto de reglamento cabe la posibilidad de que en la versión definitiva tengan cabida los contratos de seguros.

La segunda cuestión es la relativa al tipo de deuda pública que se ha considerado idónea para la materialización de los planes de ahorro popular. La elección ha recaído, como se venía anunciando, sobre instrumentos de deuda pública que generen exclusivamente rendimientos implícitos, ya que al no operar sobre ellos las retenciones -pues que la inversión ha de permanecer durante un plazo mínimo de cinco años- se simplifica notoriamente el control y la gestión del plan.

Parece claro que tanto en lo que a los depósitos se refiere como en punto a la deuda pública con rendimiento implícito lo que se quiere es evitar en la medida de lo posible que puedan existir plusvalías -que no quedarían amparadas por la exención, pues ésta se refiere exclusivamente a "rendimientos"- y que las retenciones tampoco puedan ser un elemento de complejidad.

C. La retribución del Plan.

Aunque la ley no se refiere para nada a este punto, el proyecto de reglamento, en su artículo 5º, establece que la retribución anual efectiva percibida por los titulares de planes de ahorro popular no podrá diferir sustancialmente de la del mercado, para el mismo período, correspondiente a fórmulas de ahorro que puedan considerarse como alternativas.

Para los planes de ahorro popular, materializados en depósitos en entidades de crédito se considerará que la retribución anual efectiva fijada difiere sustancialmente de la del mercado cuando sea inferior, durante cada trimestre natural, al resultado de aplicar a la total cuantía invertida el tipo de interés medio interbancario a tres meses, publicado por el Banco de España, aplicable el primer día de cada período trimestral, menos dos puntos porcentuales, así como cuando sea superior a la mínima, antes definida, más cuatro puntos porcentuales.

Para los planes de ahorro popular materializados en instrumentos de la deuda pública se considerará que la retribución anual efectiva difiere sustancialmente de la del mercado cuando sea inferior al resultado de aplicar a la total cuantía invertida en cada momento el tipo de interés efectivo de los activos en que se materialice la inversión según la valoración de los mismos en la fecha de devengo de los rendimientos, menos dos puntos porcentuales, así como cuando sea superior a la mínima antes definida, más cuatro puntos porcentuales.

Estas normas que, repetimos, carecen de respaldo legal, han sido puestas en tela de juicio por las entidades de crédito en cuanto a su pertinencia. En efecto, la posición común de las entidades es que las cuestiones relativas a la retribución de los depósitos han de dejarse a las

fuerzas del mercado. Y, efectivamente, la experiencia muestra que éste es el mejor regulador. Pero, en todo caso, si la Administración hubiera decidido intervenir para proteger a los ahorradores obligando a las entidades a pagar un rendimiento mínimo parece que lo lógico hubiera sido limitarse a establecer éste sin necesidad de hacer una compleja referencia al mercado para situar la retribución entre un máximo y un mínimo. En resumidas cuentas, no se entiende bien por qué, en aras de una presunta defensa de los intereses del ahorrador haya que fijar retribuciones máximas.

Y algo muy similar habrá que decir en lo que a los instrumentos de deuda se refiere, pues no parece que la propia Administración tenga que controlarse a sí misma para no perjudicar el interés de los ahorradores.

La postura intervencionista del reglamento plantea dudas adicionales. Así, convendría que se precisara qué ha de entenderse por "retribución anual efectiva", para lo que debería utilizarse la misma terminología y conceptos que los contenidos en la Circular 8/1990, de 7 de septiembre, del Banco de España sobre transparencia de las operaciones y protección de la clientela.

Junto a estas normas generales en punto a la cuantía de la retribución el artículo 11 sienta algunas reglas en punto a las condiciones de la remuneración. Son las siguientes:

1. La retribución deberá producirse al menos una vez dentro del año natural. Llevada a sus últimas consecuencias, la norma puede ser absurda. Pensemos, por ejemplo, en una inversión realizada el día 31 de diciembre. ¿Ha de calcularse la retribución correspondiente a ese año?
2. En los casos de planes de ahorro popular materializados en deuda pública, se deberá retribuir a sus titulares en el momento del devengo de los rendimientos de los activos en que se materializó la inversión y, en cualquier caso, al menos una vez dentro del año natural. Lo que parece imponer condiciones de plazo para los instrumentos de la deuda utilizables a estos efectos que habrán de ser emitidos y amortizados dentro del mismo año natural, ya que han de generar exclusivamente rendimientos implícitos.
3. Una vez devengados los rendimientos éstos podrán ser libremente retirados por sus titulares.
4. A efectos del cálculo del límite máximo anual de inversiones, los rendimientos de capital mobiliario devengados y no dispuestos por el titular del plan de ahorro deberán computarse como inversión en el ejercicio de su devengo.
5. Cuando los titulares de planes opten por la reinversión de los intereses devengados, la entidad promotora deberá comunicar anualmente al titular su límite máximo de inversión.
6. Cuando la cuantía total invertida alcance los diez millones de pesetas, los intereses vencidos deberán ser dispuestos por el titular del plan de ahorro popular, sin que puedan ser reinvertidos en el mismo.
7. Si, se superasen los límites de inversión legales, la entidad abonará el importe de las cantidades excedidas en la cuenta designada al efecto por el titular.

D. Renuncia y revocación.

El artículo 6 del Reglamento establece que las entidades podrán renunciar a la gestión de un plan de ahorro popular, siendo preciso para ello la previa autorización del Director General del Tesoro y Política Financiera.

El incumplimiento por una entidad de los requisitos legales y reglamentarios que regulan los planes de ahorro popular o de las condiciones básicas del plan de ahorro popular autorizado, facultará al Director General del Tesoro y Política Financiera para revocar las autorizaciones que tuviera concedidas para gestionar los planes de ahorro popular. También será causa de revocación el haber sido sancionada la entidad por alguna infracción grave o muy grave de las previstas en la legislación financiera.

E. Traspaso entre planes.

El artículo 8 regula esta materia en los siguientes términos. El titular de un plan de ahorro popular podrá traspasar las cantidades acumuladas a otro plan de ahorro popular, previa liquidación de los rendimientos anuales acumulados hasta la fecha del traspaso. Dicho traspaso se canalizará obligatoriamente a través de las entidades promotoras de planes de ahorro popular, sin que el titular pueda disponer de los fondos.

En los casos de renuncia, de revocación de la autorización del plan de ahorro popular, o en el supuesto de modificación del mismo, la entidad promotora deberá comunicar de forma inmediata estas circunstancias a los titulares, quienes dispondrán de un plazo máximo de tres meses, a contar desde la recepción de la citada comunicación, para el traspaso. En estos supuestos no se podrá cobrar a los titulares ninguna comisión, ni imputarles gasto alguno por el traspaso.

El traspaso de las cantidades de un plan de ahorro popular en condiciones distintas de las señaladas se asimilará a una disposición total o parcial de la inversión realizada.

F. Régimen fiscal.

1) Exención de los rendimientos.

Los rendimientos (no los incrementos de patrimonio) del capital mobiliario procedentes de planes de ahorro popular estarán exentos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Permanencia de las cantidades invertidas durante un período mínimo de cinco años, a contar desde su imposición. El cómputo de este período temporal deberá hacerse de fecha a fecha. A estos efectos no parece resultar aplicable la regla, contenida en la Ley y recogida ahora en el art. 12, apartado 1, en relación con la disposición anticipada de fondos, según la cual se entiende que las cantidades retiradas serán las últimas que hubiesen sido invertidas, lo que alargaba el plazo de indisponibilidad de los fondos. Aunque la regla reglamentaria continúa siendo poco clara parece que puede entenderse limitado el plazo de indisponibilidad a cinco años, contados fecha a fecha, desde la imposición.

- b) La exención máxima no puede exceder de diez millones de pesetas por sujeto pasivo. Esta regla debe ser puesta en relación con lo dispuesto en el artículo 7 que dispone que los titulares del plan de ahorro popular serán personas físicas. Una persona física no podrá ser titular de más de un plan y cada plan deberá ser suscrito por una sola persona física. Y ello sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre titularidad jurídica de los bienes y derechos contenidos en las disposiciones reguladoras del régimen económico del matrimonio, así como en los preceptos de la legislación civil aplicable en cada caso a las relaciones patrimoniales entre los miembros de la familia.
- c) La inversión anual máxima por sujeto pasivo es de un millón. Se computará el 1 de enero a 31 de diciembre de cada año y ha de cumplir el requisito de que el importe comprobado del patrimonio del sujeto pasivo al finalizar el período de la imposición exceda del valor que arrojen su comprobación al comienzo del mismo, al menos, en la cuantía de las inversiones realizadas. A estos efectos, no se computarán los incrementos o disminuciones de valor experimentados durante el período impositivo por los bienes que al final de mismo sigan formando parte del patrimonio del contribuyente. De esta regla quedan exceptuadas las inversiones que se realicen en 1994 y 1995 cuando el importe invertido proceda de transmisiones o reembolsos de acciones o participaciones en el capital social o patrimonio de instituciones de inversión colectiva realizadas en el mismo año de la inversión cuando el importe global de la transmisión no supere 500.000 pesetas.

La exención se amplía en el IRPF correspondiente al titular del plan, que habrá de estar como ya se ha señalado perfectamente individualizado. Es claro, en consecuencia, que en el supuesto de tributación conjunta podrá haber un plan por cada persona física que integre la unidad familiar y siempre que se cumpla el requisito del aumento del valor comprobado del patrimonio.

2) La disposición anticipada de fondos.

El artículo 12 del proyecto de Real Decreto determina que la disposición de cantidades invertidas que no hayan permanecido el período de cinco años determinará la pérdida de la exención en relación con los rendimientos derivados de las cantidades dispuestas, entendiéndose a estos efectos que las cantidades retiradas serán las últimas que hubiesen sido invertidas.

Estos rendimientos tributarán como renta irregular salvo los que correspondan al propio ejercicio de la disposición anticipada, que recibirán el tratamiento de renta irregular.

Además, como la regla general es que los rendimientos de los planes no están sometidos a retención, cuando haya disposición anticipada de cantidades invertidas, los rendimientos que pierdan la exención quedan sometidos a retención, que será practicada al tipo vigente en cada momento por la entidad promotora del respectivo plan de ahorro popular. La mencionada retención deberá detraerse de la cantidad dispuesta.

El sistema es evidentemente complejo y no sólo por el propio diseño reglamentario sino porque la redacción de estos preceptos resulta confusa. En efecto, cuando se señala que la retribución ha de realizarse al tipo vigente en cada momento lo que no se dice es a qué momento se refiere: si al de la disposición de los fondos o al momento al que es imputable la inversión de que ahora se dispone anticipadamente.

Igualmente, ha quedado sin resolver la cuestión relativa al fallecimiento del titular del plan antes de que hubieran transcurrido los cinco años. La falta de regulación específica hace pensar

que nos encontramos ante un supuesto de disposición anticipada aunque, realmente, la idea de disposición contiene un componente de voluntariedad inexistente en el caso del fallecimiento.

Por último, la disposición anticipada es incompatible con la excepción prevista en el artículo 44.1 de la Ley del Impuesto sobre la Renta -según la redacción dada por la Ley 22/1993- en favor de los incrementos de patrimonio obtenidos como consecuencia de la enajenación de acciones o participaciones de Instituciones de Inversión Colectiva, inferior en su importe a 500.000 pesetas realizados durante 1994 y 1995 que se inviertan en planes de ahorro popular. En este caso, la disposición anticipada de los fondos dará lugar a la sujeción al impuesto de los incrementos que quedaron exentos.