

LA REFORMA DE LA TRIBUTACION DE LOS INCREMENTOS PATRIMONIALES EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Carlos PALAO TABOADA

I

UNO de los aspectos de la imposición sobre la renta en los que fue más radical la reforma de 1978 es la tributación de las ganancias de capital o incrementos patrimoniales, como entonces se los denominó. Es cierto que este aspecto de la imposición sobre la renta había experimentado una importante modificación en 1973, por obra del Decreto-Ley de 30 de noviembre de ese año, que por primera vez sujeta al impuesto las plusvalías a largo plazo (superior a uno o tres años, según se tratase de bienes muebles o inmuebles). Estas plusvalías no se integran, sin embargo, en la base imponible sometida a tarifa progresiva, sino que se les aplica un tipo proporcional (el mínimo de aquella). Este régimen duraría muy poco: el Decreto-Ley de 7 de abril de 1975 declaró no sujetas las plusvalías en valores mobiliarios adquiridos con más de cinco años de antelación a su enajenación, y el de 10 agosto de 1976 suprimió completamente el gravamen de las plusvalías, tanto a corto como a largo plazo, realizadas por enajenación de dichos valores y eximió a las obtenidas en los demás activos mobiliarios o inmobiliarios cuando el producto de la enajenación se reinvirtiese en los valores mobiliarios señalados por el Ministerio de Hacienda.

Frente a esta situación de favor

fiscal, que sacrificaba la justicia tributaria a la conveniencia de la política económica, la Ley 44/1978 sometió a los incrementos patrimoniales a un tratamiento de extremado rigor conceptual, basado en el principio, coherentemente observado, de su consideración como renta [art. 3.2, d)]. Los incrementos y las disminuciones patrimoniales se integran sin restricciones con las rentas ordinarias para formar la base imponible (art. 22.1), si bien, a efectos de la determinación del tipo medio de gravamen, se establece un sistema de promediación de los mismos, al igual que las rentas irregulares. El IRPF de 1978 es, por tanto, absolutamente (o casi) fiel al concepto teórico de renta-entrada, que el pensamiento hacendístico considera generalmente como el fundamento adecuado para una justa imposición sobre la renta. Se incluye entre los supuestos de realización la transmisión *mortis causa* de los bienes (art. 20.4, 2.º), recogiendo la propuesta doctrinal tendente a evitar tanto la no sujeción de las correspondientes plusvalías como el efecto de retención o sustracción al mercado de los activos (*lock-in*), y se considera asimismo realización a la transmisión lucrativa *inter vivos*. Ahora bien, a las plusvalías obtenidas mediante ambas clases de transmisión gratuita (y esta es quizá la única infidelidad al modelo doctrinal puro) se las somete al tipo proporcional más bajo de la escala de gravamen

(art. 28-3), lo que las escinde del resto de la base imponible. Por último, la Ley 44/1978 se atiene estrictamente al principio nominalista y no introduce, en consecuencia, ningún mecanismo corrector de la depreciación monetaria, cosa que pronto haría la Ley de Presupuestos para 1981. El impuesto creado en 1978 tenía, pues, el indudable atractivo, mucho más destacado sobre el fondo de la legislación anterior, de la elegante sencillez de sus líneas básicas, fruto del rigor teórico ya señalado, que hizo políticamente posible el *élan* reformador de aquellos años. Esta perfección teórica no es discutida por nadie, sino antes bien, a la hora de abandonar, al menos en parte, el modelo se le rinde general homenaje, que tiene algo de ambiguo, pues con él se insinúa también que tal perfección alejaba al impuesto de la realidad social, justificándose de este modo las modificaciones que se introducen.

II

En efecto, la reforma del IRPF llevada a cabo por la Ley 48/1985, de 27 de diciembre, tuvo como uno de sus objetos principales el tratamiento de los incrementos y disminuciones patrimoniales. Los aspectos fundamentales de la reforma fueron, en esta materia, los siguientes:

1.º Supresión de la posibilidad de compensar las minusvalías o pérdidas de capital con rentas ordinarias, limitando dicha compensación a los incrementos patrimoniales del propio ejercicio o de los cinco siguientes (art. 22.1, párrafo 2.º). Se produce, por consiguiente, una segregación asimétrica de las plusvalías del impuesto: las de signo

positivo continúan integradas en la base imponible, pero se separan de ella las de signo negativo. La finalidad de evitar que las disminuciones patrimoniales influyesen, en modo alguno, en la determinación del tipo medio de gravamen al que ha de someterse la base imponible sujeta a tarifa general ha llevado a introducir en el artículo 27 de la Ley un intrincado y complejo procedimiento de promedio y compensación de los incrementos y disminuciones y rentas irregulares.

2.º Eliminación del gravamen de las que, con escaso gusto, habían dado en llamarse «plusvalías del muerto», pero únicamente cuando la transmisión tenga lugar en favor de las personas incluidas en la unidad familiar a la que pertenecía el causante (art. 20.3, párrafo 2.º). Trátandose de los hijos, por ejemplo, subsistirá consiguientemente la sujeción siempre que éstos sean mayores de edad.

III

El motivo aducido para la modificación indicada en primer lugar es la cuantía de las minusvalías declaradas, con la consiguiente disminución de la base imponible, que tendía además a crecer en los sucesivos ejercicios (1). Por otra parte, dichas minusvalías se distribuyen de manera desigual y regresiva (2). Las causas de esta situación son complejas: en parte hay que achacarla, sin duda, a la crisis de los mercados y, en la medida en que esto haya sido así, no hay lugar para la crítica de la antigua Ley, ya que la reducción de la base imponible es una consecuencia directa del sistema adoptado de tributación de las plusvalías. Precisamente una de

las ventajas que se atribuyen a la integración de éstas en la renta es el efecto de amortiguación de las oscilaciones cíclicas que ello origina.

Se apuntan además otras causas que atañen no a la configuración del sistema sino a aspectos aplicativos del mismo. Se dice, por ejemplo que las minusvalías se declaran en su totalidad, mientras que las plusvalías se ocultan al Fisco (3); pero éste es un problema de gestión que no parece revestir mayores dificultades que respecto de rentas de otras clases. Se indica, por otro lado, que la actualización de valores permitida por el artículo 20.5 de la Ley de 1978 permitió la creación de minusvalías latentes, en la medida en que amparó valores de adquisición superiores a los de mercado existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley (4). La acusación de retroactividad que por ello se dirige a esta medida se nos antoja, sin embargo, injusta. Precisamente con ella, que en su día llegó a calificarse de amnistía fiscal, se permitió a los contribuyentes ajustar al alza los valores de sus activos a los de mercado que regían a la entrada en vigor de la ley, depurándolos de las plusvalías no realizadas. Ningún principio contable o técnico-fiscal hubiera permitido el ajuste a la baja por debajo del coste de adquisición originando unas plusvalías inexistentes o reduciendo unas minusvalías perfectamente reales.

Dejando a un lado los problemas de administración del impuesto, las dificultades que han motivado la reforma son inherentes al modelo de 1978 y ya eran entonces bien conocidas. Derivan éstas, como ya señalamos en otro lugar (5), de la adopción, por otra parte inevitable, del prin-

cipio de la realización para la imposición de las plusvalías. Dicho principio o criterio permite hacer aparecer los incrementos o disminuciones a voluntad del contribuyente y, por tanto, la plena integración con la renta ordinaria da a éste la posibilidad, cuando se han producido minusvalías, de reducir a su albedrío la base imponible hasta el límite de las mismas. Esta consideración constituye un buen argumento para limitar la compensación de las disminuciones patrimoniales con las rentas ordinarias, y esto es precisamente lo que ha hecho la reforma de 1985. Otra cuestión es cómo lo ha hecho.

IV

A nuestro juicio, la crítica fundamental que puede hacerse a la Ley 48/1985 es la de haber desequilibrado el sistema, al mantener, por un lado, la total integración de las plusvalías en la base del impuesto y excluir, por otro, la compensación de las pérdidas. Ambos aspectos no pueden ser tratados de manera independiente, pues parece claro que la adopción de un tratamiento separado para las pérdidas de capital resulta tanto más justificable cuanto menor sea el grado de integración de las ganancias en el impuesto (6). Puede afirmarse que un tratamiento como el actualmente vigente en España no tiene paralelo en el derecho comparado (7), en el que prevalecen criterios como la sujeción de las plusvalías a un impuesto especial, o la distinción entre las generadas en las esferas empresarial y profesional y las realizadas en el ámbito privado o, finalmente, la integración en la renta ordinaria únicamente de las plusvalías a corto plazo o de las espe-

culativas. Pensamos que el abandono del modelo de 1978 hubiera exigido mayores matizaciones por parte del legislador. En definitiva, y a la vista de la extraordinaria complejidad del procedimiento de promediación de las rentas irregulares y los incrementos y disminuciones patrimoniales y de compensación entre ellos establecido en la nueva redacción del artículo 27, surge la duda de si no hubiera sido preferible al nuevo sistema la vuelta al del Decreto-Ley de 1973; es decir, integración de las plusvalías a corto plazo y tributación separada, a un tipo proporcional, de las a largo plazo (8).

V

Tampoco es convincente la solución dada al problema de la imposición de las plusvalías por transmisión *mortis causa*. Como en el problema anterior, la solución es vacilante: no se decidió el legislador a su supresión (con o sin exención de dichas plusvalías) y adoptó a la postre una disposición técnicamente muy imperfecta. No ha tenido en cuenta, en efecto, que los herederos (a diferencia de los legatarios) no reciben bienes determinados, sino partes alicuotas de un patrimonio. Habrá, pues, que esperar a la partición y adjudicación de los bienes que lo forman para saber quién es el adquirente de cada uno de ellos. Quedará, por tanto, en buena medida, en manos de los herederos decidir qué plusvalías no se sujetarán al impuesto. Pero esto introducirá, por otra parte, un elemento distorsionador en el de por sí delicado proceso de partición hereditaria.

En conclusión, puede decirse que el difícil problema de la tribu-

tación de las ganancias de capital aún no ha recibido en nuestro país la solución definitiva o simplemente duradera.

NOTAS

(1) La Memoria del Proyecto de Ley de Reforma Parcial del IRPF señala que en 1983 la diferencia, de signo negativo, entre las disminuciones y los incrementos patrimoniales fue de 81.813 millones, lo que supuso un incremento del 109 por 100 respecto al año anterior (página 5).

(2) Según la Memoria citada en la nota anterior, el 9 por 100 de los contribuyentes con disminuciones patrimoniales concentran el 40 por 100 del volumen total de las mismas. Para los afectados con más de 100 millones de ingresos la minusvalía media es de 12 millones, mientras que para los de más de 10 millones la media es de 5. Véanse también los pasajes correspondientes del discurso de presentación del Proyecto ante el Congreso del Ministro de Economía y Hacienda, Sr. Solchaga, reproducidos en el n.º 99 de *Hacienda Pública Española*, pág. 211 y siguientes.

(3) Memoria, cit. pág. 21.

(4) J. R. DOMÍNGUEZ RODICIO, «La Ley 48/85 de Reforma Parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: un breve examen», en el número citado de *Hacienda Pública Española*, pág. 250. También se alude a ello en el discurso del Sr. Solchaga (*ibid.*, pág. 212).

(5) «La imposición sobre las ganancias de capital y la justicia tributaria», en *Hacienda Pública Española*, n.º 9, 1971, págs. 35 y ss. (página 70).

(6) En este sentido, DOMÍNGUEZ RODICIO (*loc. cit.*, pág. 246) incluye «una generosa deducción de las pérdidas» entre «las principales razones en que apoyar una postura integradora».

(7) Véase el resumen de DOMÍNGUEZ RODICIO (*loc. cit.*, nota 26 en la pág. 246), y D. CARBAJO VASCO, «La imposición sobre las plusvalías en los países de la Comunidad Económica Europea», en *Hacienda Pública Española* n.º 96, 1985, págs. 141 y siguientes.

(8) En este mismo sentido, R. DRAKE DRAKE, *Hacienda Pública Española*, n.º 99, pág. 351.