

LA IMPOSICION DE LAS GANANCIAS DE CAPITAL EN LOS PAISES DE LA OCDE (*)

José M. DOMINGUEZ MARTINEZ

1. INTRODUCCION

Pese al generalizado reconocimiento de la estratégica importancia de las ganancias de capital para la evolución de cualquier economía de mercado en un horizonte dinámico, así como de la no menor trascendencia de su tratamiento impositivo, lo cierto es que, en los últimos años, no han sido muy numerosos los estudios que se han ocupado de analizar la situación efectiva existente en el ámbito internacional en esta vertiente de la imposición. Asimismo, y en el marco del relativo olvido de los temas de armonización fiscal por parte de los hacendistas hasta hace bien poco, la armonización del gravamen de las ganancias de capital —como ha ocurrido, en general, con toda la imposición directa— no ha estado en el centro de las prioridades dentro de la Comunidad Europea, con lo que difícilmente puede sorprender la acusada diversidad que caracteriza la consideración fiscal de las plusvalías en los países comunitarios, que es extensiva a los países occidentales en general.

En este contexto, la presente nota tiene como finalidad ofrecer una visión panorámica del tratamiento fiscal del que son objeto las ganancias de capital obtenidas por personas físicas en los países occidentales desarrollados, esencialmente a partir de la información contenida en un estudio de la OCDE, referido a la situación vigente a comienzos de abril del año 1986 (1).

2. LA JUSTIFICACION DEL GRAVAMEN DE LAS GANANCIAS DE CAPITAL

Si la noción exacta de ganancia de capital no ha estado exenta de discusión, aún lo ha estado menos, a lo largo de la historia de la doctrina fiscal, la conveniencia de su sometimiento a gravamen (2). Son bien conocidos los argumentos de diversa índole que han venido marcando el debate entre

los hacendistas, señalando el pro y el contra de la imposición sobre los referidos rendimientos (3). El repaso de las razones esgrimidas por los distintos países de la OCDE, acerca de la justificación de su gravamen o de su exención, deja claro que la discusión tradicional sigue teniendo plena vigencia en la actualidad.

De entrada, es obvio que, dado el distanciamiento de la definición de renta fiscal utilizada en los países occidentales respecto a la acepción amplia de renta en la tradición de Schanz-Haig-Simons, que conduciría al gravamen de todas las ganancias de capital, tanto realizadas como no realizadas, no es sorprendente que la discusión en torno a la fiscalidad de las ganancias de capital se centre exclusivamente en las realizadas, dejando totalmente al margen a las no realizadas, cuyo gravamen ni siquiera se plantea (4). De otro lado, y pese a su relevancia en el plano teórico, tampoco se presta atención específica a las ganancias de capital originadas por disminuciones en el tipo de interés.

En consonancia con las conclusiones que pueden extraerse de la discusión teórica, la justificación del gravamen de las ganancias de capital en los países occidentales desarrollados se apoya decididamente en consideraciones de equidad. En particular, el principio de la equidad horizontal constituye el elemento básico sobre el que se articula dicha justificación. Desde este punto de vista, se sostiene que las ganancias de capital representan un poder económico o de consumo adicional que aumenta la capacidad contributiva de los beneficiarios, por lo que deben ser tenidas en cuenta a fin de lograr un reparto equitativo de la carga tributaria. El anterior criterio suele ser reforzado con el de equidad vertical, conectado con la búsqueda de una más igualitaria distribución de la renta y de la riqueza. Dada la concentración del patrimonio entre los contribuyentes más ricos, la exoneración impositiva de las ganancias de capital haría más difícil la consecución de ese objetivo y podría vaciar de contenido

la progresividad de la imposición sobre la renta. De otro lado, el gravamen de las plusvalías puede sustentarse en el terreno de la eficiencia, en la medida en que, en caso de no someterse a tributación, la elección de las inversiones se verá distorsionada en favor de las generadoras de ganancias de capital en vez de rendimientos ordinarios, al tiempo que se creará un incentivo para la transformación de éstos en aquéllas.

La imposición de las ganancias de capital se enfrenta, sin embargo, con diversos inconvenientes, algunos de los cuales son aducidos por países en los que su gravamen está fuertemente limitado. Entre tales inconvenientes —derivados en gran parte del uso del criterio de realización— suelen destacarse las desfavorables consecuencias inherentes a la acumulación del gravamen en un solo ejercicio en presencia de tarifas progresivas, el posible freno a la movilidad del capital ligado al *efecto congelamiento*, así como los elevados costes administrativos.

3. LAS FORMAS DE TRIBUTACION DE LAS GANANCIAS DE CAPITAL

Como ha puesto de relieve la OCDE, las formas de tributación de las ganancias de capital en los países miembros de esta organización son complejas y claramente divergentes, constatándose la adopción de soluciones muy diversas. No existe, consiguientemente, un modelo único de imposición de las plusvalías obtenidas por las personas físicas en los países industrializados, donde, a tenor de la complejidad de las reglas aplicadas, resulta arduo incluso clasificar los países en función del tratamiento fiscal otorgado a aquéllas.

Sin perder, pues, de vista lo anterior, y atendiendo a la situación vigente a comienzos de abril de 1986, pueden distinguirse tres grupos de países dentro del área de la OCDE:

a) Un primer grupo, el más numeroso, compuesto por aquellos países donde las ganancias de capital son gravadas en el ámbito del impuesto sobre la renta, aunque con normas especiales en cuanto a su cómputo y/o tipos aplicables. En este grupo se encuentran: Australia, Canadá, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Japón, Luxemburgo, Noruega y Suecia.

b) Otros países, por el contrario, han optado por establecer un impuesto independiente sobre las ganancias de capital: Dinamarca, Irlanda, Portugal (con imposición integrada a partir de 1989), Reino Unido y Suiza. Ahora bien, la diferencia entre estos países y los del grupo anterior es más de forma que de fondo, a tenor de las normas particulares antes apuntadas.

c) Finalmente, hay una serie de países (Alemania, Austria, Bélgica, Holanda, Italia, Nueva Zelanda y Turquía) donde las ganancias de capital no son gravadas con carácter general, alcanzando la tributación sólo algunas categorías específicas.

4. EL TRATAMIENTO FISCAL DE LAS GANANCIAS DE CAPITAL: ASPECTOS PRINCIPALES

En este apartado, se hace una sucinta referencia a algunas de las cuestiones fundamentales de la imposición de las ganancias de capital en los países de la OCDE.

4.1. Cuestiones generales

En un considerable número de países, se contemplan exenciones de carácter general hasta una determinada cuantía. Es frecuente, asimismo, efectuar una discriminación entre las ganancias de capital en función de su naturaleza. Así, algunos países eximen de gravamen las plusvalías generadas en un período amplio de tiempo, mientras que otros —los más— otorgan a éstas un tratamiento más favorable que a las plusvalías especulativas, generadas a corto plazo, que puede concretarse en la aplicación de tipos impositivos más reducidos o en el cómputo de sólo una fracción de ellas.

En los países que disponen de un impuesto independiente sobre las ganancias de capital, los tipos de gravamen suelen ser sustancialmente más reducidos que los tipos máximos de la tarifa del impuesto sobre la renta, y superiores, en algunos casos, a los tipos mínimos, lo cual tiende a beneficiar a los contribuyentes con alto nivel de ingresos y a perjudicar a los de bajo nivel de ingresos, en comparación con la aplicación de la escala de gravamen del impuesto sobre la renta. Por otro lado, con objeto de paliar el perjuicio resultante del hecho de gravar la totalidad de las plusvalías en un solo ejercicio, algunos países prevén la apli-

cación de sistemas de promediación o de escalonamiento a lo largo de varios ejercicios. Este tipo de disposiciones sólo es necesario, evidentemente, en presencia de una escala de gravamen progresiva.

4.2. Ajustes por inflación

La mayoría de los países considerados contemplan disposiciones orientadas a efectuar ajustes por inflación, sin los cuales la imposición de las ganancias de capital tiende a convertirse, de hecho, en una imposición sobre el propio capital. La realización de tales ajustes —no exentos, por otro lado, de algunas dificultades prácticas— suele llevarse a cabo mediante la actualización de los costes de adquisición y de mejora de los activos.

4.3. Regímenes aplicables a determinados activos

Razones de índole económica, social o administrativa llevan a todos los países a conceder exenciones totales o parciales, en relación con las ganancias de capital correspondientes, a ciertas categorías de activos. Cabe destacar al respecto la exención otorgada en todos los países, con la excepción de Suiza —en algunos de ellos con la condición de reinversión—, a las plusvalías procedentes de la venta de la vivienda principal del contribuyente. La situación es más dispar respecto a otros activos, aunque suelen ser frecuentes las exenciones para los seguros de vida y fondos de jubilación, valores mobiliarios, especialmente títulos de deuda pública, y objetos personales.

4.4. Régimen de las ganancias de capital derivadas de transmisiones lucrativas

Tres son las opciones en relación con las ganancias de capital originadas en activos transmitidos por vía de herencia o de donación:

a) Considerar que las ganancias de capital acumuladas se han realizado en el momento de la transmisión, que queda, por tanto, equiparada a una venta (*realización constructiva*).

b) Someter a gravamen la revalorización de los activos transmitidos, pero sin exigirlos hasta que las plusvalías sean efectivamente realizadas por los herederos o donatarios. Según este método, se considera que estos últimos adquieren los bienes al precio de coste soportado en su día por los transmitentes, causantes o donantes, respectivamente.

c) Exención plena de las ganancias de capital, considerando que los herederos o

donatarios adquieren los bienes al precio de mercado en la fecha de la transmisión. Este método implica una distorsión en favor de las transmisiones lucrativas, si están gravadas las onerosas, y puede dar lugar a situaciones injustas entre contribuyentes.

Las tres alternativas expuestas se encuentran presentes en los países de la OCDE. En el caso de las sucesiones, la exención plena es la opción más frecuente. Por lo que se refiere a las donaciones, el régimen es, por regla general, menos favorable que el de las sucesiones, siendo más numerosos los países que las gravan, bien mediante imposición inmediata o bien mediante imposición diferida.

4.5. Tratamiento de las pérdidas de capital

Una cuestión crucial que se plantea inicialmente con las minusvalías es si éstas deben ser o no deducibles. Es evidente que si se adopta una acepción amplia de renta, deberían tener un tratamiento simétrico al otorgado a las ganancias de capital; por lo que, a tenor del gravamen de éstas, aquéllas habrían de implicar automáticamente una disminución de la carga impositiva mediante su minoración de cualquier componente de la renta. De este modo, se garantizaría que dos contribuyentes que hubiesen experimentado la misma pérdida de capital recibieran el mismo tratamiento fiscal, con independencia de sus otras actuaciones. Por el contrario, si se restringe la deducción de las pérdidas a las plusvalías obtenidas, además de no respetar el principio de capacidad económica, pueden resultar injusticias entre contribuyentes en función de su mayor o menor disponibilidad para la materialización de tales plusvalías. Ahora bien, esa restricción si tiene como ventaja el estímulo de nuevas inversiones, al tiempo que limita las posibilidades de elusión fiscal por parte de contribuyentes de alto nivel de renta que, mediante una adecuada estrategia de diversificación de activos, pueden evitar su contribución impositiva correspondiente a rendimientos ordinarios gracias a la minoración de las plusvalías de sus ingresos totales, en caso de que esta alternativa fuese contemplada por la legislación (5).

Si descendemos a la realidad tributaria, cabe señalar que, como regla general, los países industrializados permiten la deducción de las minusvalías, siempre que las operaciones generadoras de éstas estén sujetas a tributación, de una parte, y, de otra, condicionando la compensación a su aplicación sobre ganancias de capital. Sólo Noruega, Japón y Estados Unidos —este último país de forma limitada— permitían en 1986 compensar las pérdidas con el conjunto de los ingresos, con excepción de las correspondientes a valores mobiliarios.

Suele ser también norma habitual la posibilidad de trasladar las pérdidas no compensadas a otros ejercicios.

5. CONCLUSIONES

Para finalizar esta nota, señalaremos las principales conclusiones que se desprenden del examen de la tributación de las ganancias de capital en los países de la OCDE:

1. La justificación de la imposición de las ganancias de capital en los países industrializados descansa en la actualidad, primordialmente, en consideraciones de justicia fiscal, articulándose esencialmente en torno a la equidad horizontal.

2. El tratamiento fiscal de las ganancias de capital se ve caracterizado por un grado muy acusado de diversidad entre los países de la CEE y de la OCDE, que se han decantado por soluciones divergentes. La tarea de armonización en este campo, como ocurre con toda la imposición directa, está por hacer casi en su integridad. El diseño de un sistema satisfactorio de tributación de las ganancias de capital se evidencia, por otro lado, como una tarea difícil, que ha requerido, en la mayoría de los países, la introducción de frecuentes modificaciones y reformas.

3. Dentro del área de la OCDE, pueden diferenciarse tres grupos de países: el primero y mayoritario, en el que las ganancias de capital son gravadas en el ámbito de la imposición sobre la renta de las personas físicas; el segundo, donde existe una imposición de tales ganancias con carácter autónomo; el tercero, donde no existe una tributación general de las plusvalías, sino únicamente de algunas categorías y casos específicos.

4. Con todo, la diferencia entre los países con imposición independiente y los países con imposición integrada dentro del impuesto sobre la renta es más de forma que de fondo, en la medida en que, en este último caso, las ganancias de capital son sometidas a normas particulares en cuanto a su cómputo y/o tipos aplicables. Por lo común, la aplicación de tales normas particulares, en unos casos, y la utilización de tipos de gravamen inferiores a los máximos del impuesto sobre la renta, en otros, confieren a las plusvalías un tratamiento favorable en comparación con los rendimientos ordinarios.

5. La mayoría de los países contempla la realización de ajustes por inflación mediante la actualización de los costes históricos de los activos. Asimismo, algunos países prevén sistemas de promediación o de escalonamiento de las plusvalías en varios ejercicios.

6. Dentro del ámbito de las exenciones, destaca la concedida a las plusvalías obte-

nidas a raíz de la venta de la vivienda principal del contribuyente, que prácticamente en todos los países —en algunos de ellos con el requisito de reinversión— quedan exentas de tributación.

7. Por lo que concierne a las ganancias de capital derivadas de transmisiones lucrativas, tres son las opciones observadas (imposición inmediata, imposición diferida y exención), prevaleciendo mayoritariamente la última con respecto a las sucesiones, y la primera y la segunda con respecto a las donaciones.

8. Las pérdidas de capital suelen ser deducibles y, salvo excepciones parciales, sólo pueden serlo de las ganancias de capital.

9. La inexistencia de un modelo único de tributación de las ganancias de capital —aun si el ámbito se restringe a los principales países comunitarios— dificulta la comparación de la situación española. No obstante, tomando como término de referencia la tendencia mayoritaria, pueden señalarse las siguientes similitudes: gravamen de las plusvalías en el marco de la imposición personal sobre la renta; corrección monetaria de los costes históricos de los activos; aplicación de un sistema de promediación de las ganancias de capital; exención de las plusvalías obtenidas por la venta de la vivienda principal, aunque con el requisito de reinversión, que no es norma general; deducción exclusiva de las minusvalías de las ganancias de capital, y no de otros componentes de la renta; posibilidad de compensar pérdidas no deducidas en ejercicios futuros, aunque de forma más restringida que en otros países. Por lo que respecta a las diferencias, pueden destacarse las siguientes: inexistencia de una exención general y alcance algo menor de las exenciones para determinados activos mobiliarios; no se contempla ninguna discriminación entre las ganancias de capital en función del período de tenencia de los activos (salvo la que se deriva de la promediación) ni de la naturaleza de éstos; sometimiento a imposición inmediata de las plusvalías correspondientes a transmisiones lucrativas, tanto por sucesiones (con exención, no obstante, de las transmisiones dentro de la unidad familiar) como por donaciones.

10. La gran complejidad de las normas aplicables, así como la enorme cantidad de aspectos implicados, hacen difícil emitir juicios inequívocos acerca de la situación comparativa de cada país. Aun así, adoptando esa postura cautelosa, del examen del tratamiento fiscal de las ganancias de capital en los países industrializados parece desprenderse con claridad que España es uno de los países donde aquéllas están sujetas a un régimen más riguroso, y más cercano, en su conjunto, a las exigencias que se derivan del principio de la capacidad de pago, que requiere la asimilación de las plusvalías a las restantes categorías de ingresos.

NOTAS

(*) La presente nota está basada en la comunicación presentada, con el mismo título, al Seminario «Europa como destino de la economía española: exigencias fiscales y financieras», El Escorial, julio 1989.

(1) OCDE: *L'imposition des personnes physiques sur l'actif net, les mutations et les gains en capital*, París, 1988. Una comparación de la situación española con la de los países occidentales desarrollados puede verse en J. A. Sánchez Asiain: «La tributación de los incrementos y disminuciones de patrimonio en España y en el derecho comparado», *Revista de Economía Pública*, n.º 1, 1988, págs. 5-22. También puede verse W. J. Byrne: «Recent developments in capital gains taxation», *Finanzarchiv*, vol. 38, n.º 1, 1990, págs. 102-109, y J. F. Corona: *Tratamiento Fiscal de las plusvalías en España*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1988.

(2) R. A. y P. B. Musgrave califican las ganancias de capital como el concepto más importante y controvertido dentro de la definición de renta. Vid. *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill, Nueva York, 4.ª ed., 1984, página 336.

(3) Dicha discusión teórica puede encontrarse, entre otros, en los siguientes manuales: E. Fuentes Quintana: *Hacienda Pública. Principios y estructura de la imposición*, Imprenta Rufino García, Madrid, 1986, págs. 215-223; A. R. Prest: *Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1967, págs. 284-303; A. R. Prest y N. A. Barr: *Public finance in theory and practice*, Weidenfeld and Nicolson, 7.ª ed., Londres, 1985, páginas 324-334; A. García Villarejo y J. Salinas Sánchez: *Manual de Hacienda Pública general y de España*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 482-488. Un resumen puede verse en J. M. Domínguez Martínez: *El impuesto sobre la renta de las personas físicas: una introducción*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Málaga, 1989.

(4) Hay que hacer la salvedad de la presunción de realización más adelante señalada en relación con las transmisiones lucrativas. El gravamen exclusivo de las ganancias realizadas representa una importante ventaja para los contribuyentes. Vid. H. S. Rosen: *Manual de Hacienda Pública*, Ariel, Barcelona, 1987, pág. 313.

(5) Vid. A. Zabalza: «Tratamiento fiscal de la unidad familiar y de las vanaciones patrimoniales en la Ley de Reforma Parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», *Hacienda Pública Española*, n.º 99, 1986, pág. 259.