

Algunas consideraciones en torno a las ganancias del capital

MANUEL LUEIRO LORES

Parece indudable que la Hacienda Pública española va a sufrir una transformación profunda en los próximos años tanto desde el punto de vista de su organización como de su actitud para afrontar los complejísimos problemas con que inevitablemente habrá de enfrentarse. Baste ahora pensar para ello en simples aspectos de crecimiento, atención en profundidad de nuevos servicios demandados por la sociedad o su altísima estimación como indispensable instrumento para equilibrar en lo posible los inevitables vaivenes de la economía. Baste esto, decimos, para llegar a la conclusión de que la Hacienda Pública va a convertirse en algo más que una simple caja recaudatoria y distributiva de las finanzas públicas para alcanzar a ser un inestimable hacedor de una sociedad nueva y en constante progreso.

Ahora bien, todo ello no debe dar en el olvido con lo que nosotros estimamos va a ser el nudo gordiano de toda esta efectiva instrumentalización de la Hacienda cual es el de conseguir una cuantía de ingresos públicos tal que permita poder incidir de manera satisfactoria en ese vasto mundo que trata de abarcar.

La Hacienda Pública española ha sido tradicionalmente deficitaria, progresivamente deficitaria. Ello ha supuesto el que tuviera que ir a remolque de las circunstancias económicas de cada momento y el que se fuese apartando cada vez más y más de la realidad circundante hasta quedar convertida casi en un mero recaudador y pagador, y sometida a angustiosas tensiones para tratar de cubrir presupuestos nacidos más al socairse de la rutina que a verdaderas iniciativas públicas y aun en todo caso debiendo acudir para ello a elementos extraordinarios de financiación.

Para tratar de devolver a la Hacienda Pública española su verdadera imagen de función al servicio de la comunidad nacional serán precisos denodados esfuerzos en los próximos años y encaminados en diversos sentidos. Uno de ellos será el de conseguir dotarla de una entidad tal que le permita asumir sus objetivos con la dignidad derivada de quien está cumpliendo

un mandato social y no con la estampa actual mendicante y desabrida ante la que el contribuyente huye cual si de enemigo feroz se tratase. La tan traída y llevada conciencia social fiscal ha de nacer más de esa propia autosuficiencia en todos los órdenes de la Hacienda Pública que de campañas más o menos bien intencionadas y que exclusivamente apelan al buen sentido ciudadano. Creemos en este punto que el proceso deberá iniciarse, pues, de adentro afuera; es decir, tratar de conseguir una organización, una entidad y unos objetivos claramente diferenciados y socialmente estimables.

Parece admitido comúnmente que los tres pilares básicos sobre los que ha de sostenerse la Hacienda futura para poder hacer frente a los cuantiosos gastos que la sociedad le demanda han de ser el patrimonio, los beneficios y los gastos. Parece también indudable que del modo en que un sistema estructure y compagine estas tres fuentes de recursos públicos dependerá el grado de su estimación social y, al mismo tiempo, su propia racionalidad interna. La distribución impositiva deberá encararse en los próximos años sin ambages ni circunloquios si de verdad se pretende alcanzar los *tradicionales* objetivos que presiden cualquier reforma del sistema tributario.

Pues bien, uno de los beneficios que van asumiendo progresivamente caracteres de primacía en orden a poner de manifiesto la capacidad contributiva de los contribuyentes y que sin embargo han estado huérfanos de tratamiento o insuficientemente tratados en nuestro sistema impositivo, son las denominadas ganancias de capital. ¿A qué obedece este abandono a que nuestro sistema impositivo ha sometido a dichas ganancias, conocido como es su permanente carácter deficitario? El término ganancias del capital es conflictivo por dos razones fundamentales. En primer lugar, por el concepto de renta asumido por nuestras leyes tributarias a lo largo de la historia, que más que pretender una clarificación del mismo se han preocupado de aglutinar dentro del Impuesto sobre la Renta un conjunto de parcelas de ganancias que los legisladores estimaban suficientemente exhaustivo y explicativo, hasta el punto de crear, en un momento dado, un concepto residual denominado «rentas del capital», adonde iban destinadas una serie de ganancias de muy diverso signo y que suponía como el «cierre de seguridad» de tal construcción. Y en segundo lugar, porque el tratamiento en nuestra legislación de las llamadas plusvalías, especie fundamental de las ganancias del capital, es tardía, confusa y en muchos casos tan controvertida que no ha pasado de ser eso simplemente, texto legal inaplicado. Veamos con algún detenimiento ambos puntos.

De la legislación fiscal española desarrollada a lo largo de los años no se puede extraer un concepto claro y unívoco de renta. A lo sumo se definían o concretaban categorías de rentas parciales, determinadas más a instancias de las inevitables exigencias del principio de suficiencia que respondiendo a una depurada técnica fiscal. Así, desde el primer momento, se acudió a aquellas fuentes de ingresos que por su estabilidad y fácil conocimiento propiciaban la obtención de los recursos necesarios que una Hacienda puramente receptiva requería. Fueron así las tierras y las construcciones las primeras fuentes que aportaron recursos al Erario público, para posteriormente, cuando las necesidades públicas lo requirieron, acudirse también a las rentas profesionales y a las rentas comerciales. Pero en todo caso y a pesar de todo este sistema acumulativo, o debido a ello precisamente, el concepto de renta permanecía como un concepto extralegal, como una simple adición de rendimientos que no posibilitan deducir un concepto técnico de la misma.

Este panorama, con unas u otras alteraciones, se mantuvo hasta la Ley de 20-XII-1932, que implantaba la Contribución General sobre la Renta y que lógicamente pretendía significar aquélla conceptualmente. En el preámbulo del proyecto de ley presentado a las Cortes por Decreto de 13 de octubre de 1932 se decía: «No se define en el proyecto la renta imponible, sino que simplemente se hace una enumeración de los elementos constitutivos de la misma, considerándola en realidad como una unidad indivisa en la persona del titular de todos los ingresos, prestaciones y utilidades que a ella afluyen en el período de imposición, deducidos los gastos, pero no las liberalidades.» Como vemos, además de que la ley ya renunciaba de antemano a toda pretensión definitoria, un doble obstáculo suplementario venía a acrecentar la incorrección con que el concepto quedaba amparado legalmente. En primer lugar, que la denominada Contribución General era un impuesto complementario que se superponía a toda una serie de impuestos directos, pretendiendo subsanar la inequidad que la parcialidad de aquella renta suponía. Ello determinaba ya un alcance limitado del concepto de renta pretendido, puesto que dependía residualmente de otras rentas ya definidas objetivamente. Y además, y ello supone el segundo obstáculo que anteriormente adelantamos, la determinación de la misma estaba dada con grandes cautelas que pretendían justificarse apelando a dificultades de orden técnico, pero que no hacían, creemos, sino reflejar los temores de las clases dominantes con que toda pretensión de gravar exhaustivamente los beneficios se acogía. Decía el citado preámbulo: «Se excluyen, empero, del gravamen aquellos otros ingresos que pudiendo

ser estimados como renta en una concepción teóricamente perfecta no lo son en el proyecto por dos motivos: la dificultad técnica de su comprensión y el hecho de estar ya gravados ciertamente con altos tipos en otras contribuciones del Estado.»

Ante tal cúmulo de obstáculos, imposible sería que de la normativa legal pudiese extraerse un concepto de renta. La Ley de 11-VI-64, de Reforma del Sistema Tributario, como más adelante tendremos ocasión de comentar más ampliamente, desiste de todo intento definitorio y se remite exclusivamente a los impuestos a cuenta, o rentas parcialmente delimitadas, como método de determinación de su concepto de renta.

Como vemos, nuestra legislación fiscal abandona intencionadamente todo propósito de construir un concepto general de renta. Y es precisamente este carácter velado de la renta gravable el que ha hecho del concepto de «ganancias del capital» un concepto tan controvertido y que ha eludido sistemáticamente el más mínimo y justo tratamiento tributario. Naturalmente, desde una perspectiva teórica, tan renta es un beneficio comercial como una plusvalía obtenida en una transmisión. Así dice John F. Due (1): «Las ganancias del capital caen lógicamente dentro de la categoría de renta, ya sea que ésta se defina como consumo más incremento de patrimonio o como flujo de riqueza... Por lo tanto, si no se gravasen las ganancias del capital, se favorecería a las personas que reciben ese tipo de ingresos, en comparación con las que reciben otro tipo de rentas... El argumento a veces propuesto de que las ganancias del capital no son rentas, simplemente representa un esfuerzo para volver a definir la renta en forma diferente al concepto corriente... Es cierto que las ganancias del capital tienen ciertas características diferentes a las de otros tipos de renta. No son periódicas y el contribuyente tiene amplia posibilidad para elegir en lo que respecta a la época de su realización. Pero tales consideraciones, aunque sugieren la posibilidad de un tratamiento impositivo especial, no alteran el hecho de que, de acuerdo con lo definido, las ganancias del capital constituyen renta.»

Si, como hemos visto, no existe en nuestra legislación tributaria un concepto de renta, mal podemos obtener un concepto claro de ganancias del capital. Todo ello ha hecho de la tributación de estas últimas en nuestro ordenamiento un problema sumamente complejo, acentuado además por la normativa más reciente, donde no se establecen sino ridículos remedos a su justa tributación, debido a la sistemática oposición de las clases adineradas

(1) JOHN F. DUE: *Efectos económicos de los Impuestos*, Buenos Aires, pág. 165.

del país a que este tipo de rentas sufrieran los rigores de unas leyes fiscales justas.

Y llegamos así al segundo de los obstáculos anteriormente señalados que han impedido el normal acomodo legal de la categoría de ganancias del capital. Es ilustrativo y conmovedor a este respecto seguir las peripecias sufridas por la legislación española en los sucesivos intentos de dar acogidas a aquéllas.

Desde principios de siglo ha habido una serie de intentos de hacer prosperar varios proyectos de ley sobre fiscalidad de terrenos, proyectos que las Cortes se encargaban sistemáticamente de invalidar aludiendo a los más peregrinos argumentos que las clases terratenientes se encargaban, sin embargo, de hacer viables. Dejemos ahora y aquí constancia de los dos más renombrados, conocidos como proyectos Bugallal y Alba. Sólo en el ámbito municipal se consiguió la implantación de un denominado arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos por Real Decreto de 13 de marzo de 1919, que, además de poner de manifiesto las estrechas relaciones que debían existir entre los terratenientes de los términos municipales y sus correspondientes Corporaciones Locales, instaura ya un principio de radical diferenciación entre la fiscalidad local y estatal que hoy debe constituir una de las principales barreras a superar. Únicamente para dejar constancia de que el problema no es aislado ni inactual, recordemos lo ocurrido recientemente con un pretendido proyecto de ley sobre fiscalidad del suelo, que también pasó a mejor vida, como es de general conocimiento. El problema sigue, pues, latente, y sólo cuando la composición de las Cortes responda a los verdaderos intereses nacionales, serán viables proyectos que traten de limar el enorme aparato especulativo montado en nuestro país desde hace años.

Sólo a partir de la Ley de 29 de abril de 1920, cuando la Tarifa III de Utilidades adquiere el carácter de un verdadero impuesto personal y general, comienzan a ser objeto de tributación las ganancias del capital en nuestro país, ya que todas las ganancias, incluidas las ocasionales, quedan sujetas al impuesto que grava la renta de las sociedades. El objeto imponible del mencionado impuesto consistía en la «suma de los ingresos brutos obtenidos por la empresa en el período de la imposición, ya proceda de la explotación directa, ya del arrendamiento del negocio». Este criterio con que se acoge la tributación de los beneficios en el Impuesto de Sociedades es ya claramente determinante de la equiparación de todas las ganancias, cualquiera que sea su origen, en la Ley de 11-VI-64, donde solamente se habla de ingresos brutos y de gastos fiscales. Esta generosa aco-

gida de las ganancias del capital dentro del Impuesto de Sociedades, en contra de lo que sucede en otras parcelas de nuestro ordenamiento tributario, creemos que es debida a varias razones:

a) El carácter esencialmente organizativo de estos entes, como organizaciones para la obtención de beneficios, determina la conversión en ganancias de cualquier aportación a su patrimonio, sea cual fuere el origen de la misma.

b) Este propio carácter convierte en especulativas cualesquiera ganancias del capital, sin necesidad de recurrir ni al elemento intencional de la operación ni al plazo en que la operación es llevada a cabo como expediente o instrumento supletorio de aquél.

c) El hecho de que tales sociedades estuvieran dominadas por importantes grupos de presión financieros y el carácter contable en que se basaba su tributación, facilitaba la evasión de las ganancias del capital provenientes de enajenaciones y la elusión de las puramente registrales. Y ello unido a que se trataba de un impuesto general, no podía provocar oposiciones directas a este tipo de tributación. Además, la complejidad con que se arbitraba su tributación facilitaba la evasión de las ganancias del capital a través de expedientes internos (inversiones, fondos internos, etcétera). Por otra parte, las regularizaciones de balances que periódicamente deben efectuar estas entidades y las leyes prácticamente exigidas para favorecer tributariamente tales operaciones son altamente ilustrativas a estos efectos.

En cuanto a las personas físicas, es la Ley de 20 de diciembre de 1932, que implantó la Contribución General sobre la Renta, la que inicia la tributación de las ganancias del capital, ya que ninguna de las contribuciones sobre utilidades daba pie, por su estructura contributiva, para admitir en su seno las llamadas ganancias ocasionales. Se gravan, pues, las ganancias del capital como renta dentro de un impuesto general. Dice el profesor César Albiñana (2): «Si la Ley de 1932, además de someter a imposición los beneficios de los "negocios de especulación", gravaba las ganancias que presumía especulativas, es indudable que tales ganancias eran, asimismo, ocasionales, pero desvinculadas de toda actividad lucrativa —negocio— más o menos estable.» Pero el carácter restrictivo de su regulación era claro. Para que se tratase de verdaderas ganancias especulativas, y por tanto gravables, la adquisición de los bienes debería haberse verificado a título oneroso y la enajenación efectuarse en un plazo inferior a tres años, sin

(2) CÉSAR ALBIÑANA: *Tributación de las ganancias del capital en España*, Guadiana de Publicaciones, pág. 142.

efectuar distinción alguna entre bienes muebles e inmuebles y teniendo en cuenta el valor del dinero entre las fechas de adquisición y enajenación. Como vemos, las cautelas eran tan generosas y las posibilidades de evasión tan amplias, que sería curioso saber, si ello fuera posible, con qué cantidad contribuían al Erario público las ganancias del capital. Pero además se complicaba la tributación de las mismas, estableciendo la especialidad de las ganancias bursátiles y promoviendo discusiones sobre si a estas últimas les era o no aplicable el plazo de tres años. Por otra parte, hacían tributar como intereses la enajenación de capitales que hubiese sido realizada —pensamos— en plazo superior a tres años y mientras aquéllos permaneciesen ociosos, computando el interés legal de los capitales enajenados. Todo un completo mosaico, que, para iniciar la tributación de las ganancias del capital, no se quedaba atrás en los alardes técnicos de confusión con que tan generosamente suelen regalarnos nuestras leyes tributarias. Podemos, pues, sintetizar las características fundamentales de la regulación de las ganancias del capital en la Ley de 1932:

1) Se trata de un concepto más de renta de los que va a integrar la renta total del contribuyente.

2) Poseen un marcado carácter especulativo, que se manifiesta en la exigencia de adquisición a título oneroso —no especificada por la Ley, pero así entendida por los Tribunales—, en el plazo de tres años como máximo que deben transcurrir entre la adquisición y la enajenación, y en la no distinción entre muebles e inmuebles, producto a su vez de lo reducido del plazo.

3) Se trata de gravar la verdadera ganancia como concepto esencialmente mercantil y teniendo para ello en cuenta el valor del dinero entre las fechas de adquisición y enajenación.

4) No se trata, pues, de una determinada clase de renta, sino de una parte de la renta total del contribuyente, que como tal no se ve afectada de ninguna peculiaridad en su tratamiento tributario.

La Ley de 16-XII-54 mantuvo en esencia el régimen anterior de las ganancias del capital, sin otra modificación que la supresión de la tributación de los intereses de los capitales ociosos. Veinte años después de la primera regulación de las ganancias del capital seguía manteniéndose el mismo régimen, de espaldas en gran medida a la realidad económica del país, detentada por grandes grupos financieros que entonces comenzaron una escalada ya nunca obstaculizada y que les permitía campar a su antojo en el intrincado mundo de la especulación. Indudablemente, tal como estaban acotadas tributariamente dichas rentas del capital, quien verdade-

ramente sufría el peso de la ley era el pequeño propietario o ahorrador, pero casi nunca eran objeto de tributación los grandes especuladores, que poseían, como sabemos, dos poderosos instrumentos para lograr sus propósitos:

a) La estructura impositiva y contable del Impuesto de Sociedades, que posibilitaba la evasión sistemática, bien a través de acomodos en los balances, bien creando grupos intersocietarios o constituyendo supuestos entes con finalidades sociales fiscalmente protegidas.

b) La parca regulación que de las ganancias del capital se hacía en la Contribución General sobre la Renta, limitando excesivamente el plazo de la operación y exigiendo un título de adquisición fácilmente soslayable.

La Ley de 11-VI-64 modifica profundamente la imposición sobre la renta, que pasa a denominarse Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas, y afecta también de modo esencial a la tributación de las ganancias del capital. La Ley configura el impuesto como general y personal, pero comete dentro de su articulado una serie de contradicciones. La parca regulación de las ganancias del capital, que en la legislación anterior poseía algún sentido dentro de la estructura global del impuesto, va a sufrir una nueva involución treinta y dos años después de que se iniciase su regulación y quedando dentro del nuevo impuesto las llamadas ganancias del capital como una «clase» de renta desgajada de las demás y habiendo perdido ya todo su sentido, lo que obliga a establecer una regulación distinta de estas rentas dentro del propio impuesto, lo cual demuestra la inconsecuencia de su regulación. Es ilustrativo a estos efectos reproducir un párrafo de la exposición de motivos de la Ley de reforma de 1964: «Esta integración de los impuestos de producto en el Impuesto sobre la Renta permite superar la diversidad de criterios para determinar la renta imponible y simplificar de forma extraordinaria la gestión de esta contribución en cuanto se remite a las bases de los impuestos sobre las diversas rentas. A medida que se complete la organización administrativa adecuada podrá progresarse en la determinación en forma casi automática de las bases del tributo, lo que aliviará al contribuyente de una indudable presión fiscal indirecta.»

Establecido el impuesto de esta forma, son numerosos los conceptos vigentes en la contribución anterior que quedan superados. Así, los signos externos de renta percibida o la consideración de los incrementos patrimoniales, como presunción de rentas; unos y otros no son congruentes con la nueva base del impuesto, exclusivamente formada por la de los impuestos de producto.

Introduce la Ley una notable modificación en cuanto al régimen fiscal de las plusvalías obtenidas por enajenación de activos, al acortar en algunos casos los plazos, limitándolos al período de un año, para que a las percibidas dentro de él se les atribuya la consideración de renta ordinaria.

Como claramente se desprende hay una evidente contradicción entre el carácter de general y personal que pretende atribuirse al impuesto y el establecimiento de diversas clases de rentas con remisión a las bases imponibles de una serie de impuestos que pasan a denominarse a cuenta. Con ello el impuesto modifica notablemente la concepción anterior y elude de forma deliberada la adopción de cualquier criterio definitivo sobre la renta imponible. De esta manera y de modo definitivo, el concepto de renta pierde su carácter impositivo como tal, y queda diluido en una serie de ganancias que se consideran como suficientes para acotar el abanico de posibilidades en torno a las fuentes productoras de aquéllas, en aras todo ello de facilitar una determinación automática de la renta gravable y de dulcificar la presión indirecta que sufre el contribuyente, doble objetivo incumplido, puesto que, por un lado, las rémoras y dificultades en la determinación de las bases de los impuestos a cuenta se han trasladado al Impuesto General con la evidente distorsión que ello supone en la eficacia y justicia del sistema, y por otro, la presión fiscal indirecta se ha visto incrementada exigiéndose al contribuyente muchas veces la fijación aproximada de sus bases imponibles como consecuencia del desfase habido en la determinación de aquéllas. Todo ello contribuye a enmarañar de forma creciente la gestión de un impuesto que por propia definición debería determinar y gravar la renta global del contribuyente acudiendo para ello al método más simple y eficaz, la estimación directa, dando cuerpo legal a un concepto claro de renta que sirviese inequívocamente a estos objetivos que hiciese del Impuesto General un imprescindible instrumento de política económica y distributiva.

Por otra parte, en cuanto al tratamiento de las plusvalías, establece la Ley que se introduce una notable modificación al acortar en algunos casos los plazos para que tenga la consideración de renta ordinaria la obtenida dentro de los mismos. Vuelve nuevamente la Ley a introducir un término distorsionante dentro del impuesto personal al tratar de caracterizar la renta más a impulsos de los impuestos de producto o rentas parciales, que tratando de aquilatar una tributación global abarcadora de la verdadera capacidad contributiva del contribuyente. En definitiva se huye de abarcar un concepto de renta y se trata más bien de conseguir la tributación de determinadas ganancias parcialmente acotadas. Ello imposibilita cualquier tratamiento racional de la tributación y crea quiebras internas que hacen

privar la técnica de la imposición de producto sobre las intenciones de progresividad o cualquier apunte de tratamiento personal del tema.

Pero es en el articulado de la Ley donde vemos con mayor claridad la incoherencia de la misma y el tratamiento puramente residual que se le da al tema de las ganancias del capital, lo que va a determinar toda una profusa y cambiante legislación posterior. Así el artículo 112-1) de la Ley de 1964 habla de dos modos de determinación de la base imponible: «La base imponible se determinará deduciendo de los ingresos computables que se consideren obtenidos en el período de la imposición los gastos fiscalmente admisibles, o mediante signos externos que indiquen la renta gastada.

En ningún caso se computarán como renta imponible los incrementos no justificados de patrimonio, ni se determinará la B. I. mediante signos externos que indiquen la renta percibida». Establece la Ley, pues, una clara limitación al considerar sólo determinados ingresos como computables y además pretende rizar el rizo del abstrusismo tratando de encadenar una serie de signos que representan un gasto y que a su vez indican una renta. Los resultados como lógicamente se desprende de dicho mecanismo conseguirá cualquier cosa menos determinar con un mínimo de aproximación aceptable la renta global sobre la que debe asentarse un verdadero impuesto personal, general y progresivo. Estas limitaciones vician de principio todo el tratamiento legal de la imposición sobre la renta. Pero es que además aquellos ingresos que van a ser computables gozan a su vez de tales peculiaridades que hacen del Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas uno de los mayores artificios de nuestro ordenamiento tributario. Veamos, el artículo 112-2) establece: «Los ingresos computables de las distintas clases de renta se estimarán por un importe igual al que haya prevalecido como B. I. en los siguientes impuestos a cuenta: a) Contribución territorial Rústica y Pecuaria; b) Contribución territorial Urbana; c) Impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal; d) Impuesto sobre rentas del capital; e) Impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales». Las distintas clases de renta computables vienen a ser las bases imponibles de los impuestos a cuenta; o sea, un precipitado de la imposición real y objetiva sujeta a toda una normativa propia que filtra dichas rentas dotándolas de su carácter real aunque la Ley trate de hacer aparecer las bases imponibles como ingreso puro tal como se desprende de lo dispuesto en los apartados 112-2-5): «A efectos de esta acumulación se estimarán en su total importe todas las bases imponibles de dichos impuestos a cuenta sin que quepa excepción alguna,

aunque estuviera reconocida en la Contribución General sobre la Renta, siendo en tal caso de aplicación lo dispuesto en el número 6 de este artículo». Y el apartado 6 de dicho artículo 112 dispone: «Si las bases imponibles de los impuestos a que se refiere el número 2 estuvieran afectadas por reducciones o desgravaciones o no hubieran llegado a determinarse por gozar de exención, se computarán en su totalidad, como si no mediaran las indicadas exenciones, reducciones o desgravaciones, a efectos de fijar los ingresos computables sin perjuicio de las deducciones de la cuota que más adelante se regulan». Pero las bases imponibles de los impuestos de producto no representan más que un intento de aproximación a las rentas verdaderas cumpliendo con las exigencias a que una imposición real obliga. Dichas bases vienen normalmente determinadas a partir de índices y existe claramente unos límites de tributación (las cuotas fijas) donde se expresa el carácter de rentas medias de las mismas. Así el artículo 112-3) establece: «Cuando en los impuestos a cuenta el contribuyente esté solamente sujeto a Cuota Fija o de Licencia, se estimarán los ingresos computables en la forma siguiente: a) En la Contribución Rústica, por la riqueza imponible que sirva de base a la Cuota Fija, según la condición jurídica del titular de la explotación; b) En los casos c) y e) del número anterior (ya citado), por el resultado de multiplicar por diez la Cuota del Tesoro».

Dentro de los ingresos computables dispone el artículo 112-4: «A los ingresos a que se refieren los números 2 y 3 anteriores se adicionarán los obtenidos por las plusvalías a que se refiere el número 15 de este artículo». Que a su vez establece: «Constituirán ingresos computables las plusvalías obtenidas en la enajenación que en el ejercicio se realice de activos mobiliarios e inmobiliarios, adquiridos por cualquier título, excepto el de sucesión hereditaria, con menos de uno o tres años de antelación, respectivamente, salvo cuando el producto de la enajenación se reinvierta dentro del mismo ejercicio en la forma que se establezca reglamentariamente. Cuando las enajenaciones de activos mobiliarios o inmobiliarios tengan lugar durante el cuarto trimestre de un año natural, se aceptarán, a los efectos regulados en este número, las reinversiones efectuadas hasta el 31 de marzo siguiente.

Las pérdidas que se produzcan en virtud de enajenaciones de activos, en los casos a que se refiere el párrafo anterior, podrá ser objeto, en su caso, de la compensación establecida en el número 10 de este artículo, siempre que el producto de la enajenación se reinvierta en la forma prevista en el párrafo anterior y en bienes distintos de los enajenados.

Las discrepancias que se produzcan entre la Administración y el contribuyente por razón de los hechos determinantes de las ganancias o pérdidas a que se refiere este número, se someterán al Jurado Tributario».

Como hemos dicho anteriormente se produce aquí una importante modificación en el tratamiento de las plusvalías. Y la larga exposición que hemos realizado sobre determinados aspectos del Impuesto General buscaba precisamente ilustrar sobre los fundamentos de tal cambio.

Entre otros aspectos podemos señalar los siguientes:

a) Supone una regresión sobre la legislación anterior, puesto que además de mantener el plazo de tres años para las plusvalías inmobiliarias se reduce a un año el período de obtención de plusvalías mobiliarias gravables. Hay que pensar si tal reducción no se debería a las presiones habidas, ya que la negociación bursátil comenzaba a tener un importante volumen y el plazo de tres años no satisfacía ya las posibilidades de movilización de los grupos financieros.

b) Tal situación no se palía con el Impuesto sobre aumento de valor de fincas rústicas y urbanas, pues ya sabemos que el destino del mismo se ha limitado a ser letra muerta.

c) Al perder la brújula de un verdadero impuesto sobre la renta convierte una vez más la tributación de las ganancias del capital, que son una verdadera renta y donde la especulación se presumía en la adquisición a título oneroso, en un ingreso más objetivado (bajo el peso también de tratar de evitar el fraude a través de donaciones simuladas) al poderse adquirir los activos por cualquier título excepto la sucesión hereditaria y únicamente acudiendo para su determinación al automatismo del plazo, sin tener tampoco en cuenta el valor del dinero. Una vez más, la Ley se desentiende de su verdadero objetivo que sería la concreción y gravamen de rentas verdaderas.

d) Se suprime la consideración presuntiva de rentas que en la legislación anterior poseían los incrementos de patrimonio no justificados y que no hace sino ocultar el verdadero alcance de la tributación de las ganancias del capital.

e) Convierte la tributación de las plusvalías en una especie de «impuesto especial» dentro del Impuesto General estableciendo un sistema de desgravación por inversiones con independencia del que rige para las demás clases de rentas, remitiéndose expresamente a los Jurados Tributarios y consignando que dichas plusvalías tributarán al 15 por 100 cuando las demás rentas no alcancen una determinada cuantía.

Como anteriormente señalábamos, la pérdida de carácter sufrida por el Impuesto General va a afectar a las ganancias del capital que se ven así inmersas en un impuesto que grava clases de rentas independientes como si de reinos taifas se tratase. Y puesto que las bases imponibles de los impuestos a cuenta ya llegaban depuradas al impuesto general fue necesario introducir ese remedo de tributación para las ganancias del capital como unos ingresos «atípicos» en un impuesto que se autotitulaba general sobre la renta de las personas físicas y que llega a exigir para que las minusvalías se compensen con los demás ingresos que el producto de la enajenación se reinvierta de forma reglamentaria. Mal acomodo habían obtenido las plusvalías y minusvalías dentro del Impuesto General si tal impuesto respondiese a su denominación.

Establece además la Ley de 11-VI-64 en su artículo 112 que: «En ningún caso se computarán como renta imponible los incrementos no justificados de patrimonio, ni se determinará la base imponible mediante signos externos que indiquen la renta percibida». Estimamos que se trata de una cautela legal totalmente innecesaria toda vez que el apartado primero del mismo artículo ya establece con claridad cuáles son los dos únicos métodos de determinación de la base imponible, es decir, mediante ingresos computables menos gastos fiscalmente admisibles y a partir de signos externos que indiquen la renta gastada. Pero es que además, y dada la nueva configuración del impuesto, no se encuentra una justificación clara a la misma. Argumenta la Exposición de motivos en el sentido de que: «Establecido el Impuesto de esta forma (hace referencia a la integración de los impuestos de producto en el Impuesto General), son numerosos los conceptos vigentes en la legislación anterior que quedan superados. Así, los signos externos de renta percibida o la consideración de los incrementos patrimoniales como presunción de rentas; unos y otros no son congruentes con la nueva base del impuesto, exclusivamente formada por la de los impuestos de producto». No es ajustada, ni mucho menos, la expresión legal en este punto, puesto que se olvida de las plusvalías que también conforman la B. I. del impuesto. Y es que estimamos que ambos métodos de determinación de rentas que ahora se suprimen iban a servir fundamentalmente de elemento corrector en el disfrazado tratamiento de las ganancias del capital de que la ley hace gala. Aunque no puede dejar de señalarse la consecuencia de la ley en este punto, puesto que la tributación de las plusvalías queda tan enmascarada y son tantos los resortes de evasión, que entra dentro de una mínima legislativa evitar procedimientos contradictorios.

En relación con lo anteriormente dicho debemos hacer mención al llamado Impuesto sobre aumento de valor de fincas rústicas y urbanas que la ley del 64 incorpora como novedad en el sistema de los tributos estatales. Establece la Exposición de motivos de dicha ley: «Con ello el sistema tributario español introduce con prudencia una corrección importante en los criterios distributivos de la imposición indirecta aconsejada, no sólo por la práctica comparada, en donde resulta establecido casi unánimemente, sino también por la propia experiencia obtenida en nuestro país, en donde las ganancias especulativas de carácter inmobiliario no tienen hasta ahora el obligado reflejo en el orden tributario». Ni lo tendrían como ahora vamos a ver y es de conocimiento público. Este impuesto estaba limitado legalmente por otros dos impuestos existentes, cuyo deslinde se establecía del siguiente modo: En cuanto al Impuesto General sobre la renta de las personas físicas, puesto que seguía gravando las plusvalías inmobiliarias que se produjeran en un plazo inferior a tres años. Y en cuanto al Impuesto sobre Sociedades la propia ley exceptuaba del presente gravamen: «... El aumento de valor... 4) Cuando se ponga de manifiesto en la enajenación o transmisión de activos sujetos al impuesto sobre la renta de sociedades y demás Entidades jurídicas», que, aunque de un modo un tanto extraño, nos viene a decir que las plusvalías inmobiliarias que se produzcan dentro del seno de las sociedades serán gravadas por el Impuesto general sobre la renta de Sociedades y no por el Impuesto que ahora nos ocupa. Establecía además la Exposición de motivos que la ley ordena esta tributación con un criterio de notoria prudencia. Y es cierto: Faculta al Gobierno para determinar el momento de su implantación y las zonas del territorio en las que progresivamente parezca conveniente establecerlo, se establecen correcciones monetarias y «finalmente en el propósito de no incidir sobre las plusvalías ya gravadas en la actualidad por el arbitrio municipal, se establece entre ambos tributos un claro deslinde de manera que en modo alguno puedan superponerse». Pues bien, después de todo este complicado jeroglífico este impuesto no ha llegado nunca a entrar en vigor, no sabemos ciertamente si debido a presiones habidas o simplemente por asfixia.

Llegamos, a través de este itinerario legislativo, al Decreto-ley 12/1973, de 30 de noviembre, que modifica, en base a criterios de equidad, según expresa su Exposición de Motivos, la tributación de las plusvalías dentro del Impuesto general sobre la renta de las Personas Físicas. Se trata de distinguir las plusvalías a corto plazo (menos de uno o tres años, según se trate respectivamente de activos mobiliarios o inmobiliarios) y a largo

plazo (más de uno o tres años). Las primeras, entendidas como negocio de especulación, se van a asimilar a las demás rentas gravadas dentro del Impuesto General y por consiguiente van a seguir su régimen de tributación. Las segundas, aunque reguladas dentro del Impuesto General, están sujetas a un régimen de tributación completamente distinto. Se trata de un nuevo impuesto que de alguna manera quiere paliar lo sucedido con el «non nato» impuesto sobre aumento de valor de fincas rústicas y urbanas, pero no lo sustituye formalmente de modo que la inercia legal, una vez más, es evidente, como lo es también que pueden más a la hora de legislar en materia fiscal situaciones conyunturales que verdaderos objetivos de equidad y justicia. Se ha dicho que últimamente se pretende realizar la reforma fiscal imposible a través de Decretos-leyes que no hacen sino desvanecer en marasmos normativos la unidad, claridad y eficacia que debe presidir una auténtica reforma fiscal. Este nuevo impuesto que se crea es un mal remedo de la tributación de las ganancias del capital en nuestro país, en un momento en que la inflación y la especulación eran las dos principales fuentes de ingresos de los grandes grupos financieros. Veamos algunas de las características de este impuesto:

a) Inequidad: Que se manifiesta en múltiples aspectos, a saber: 1) En primer lugar, trazando una frontera de separación automática entre las plusvalías a corto y a largo plazo con toda la relatividad que el procedimiento supone y dado el diferente trato fiscal a que se van a ver sometidas unas y otras. 2) En segundo lugar, está la enorme diferencia de tratamiento fiscal que ambas clases de plusvalías comportan, estando las primeras sometidas a escala progresiva y las segundas al tipo único del 15 por 100 previa reducción de un 5 por 100 por cada año que exceda de uno o tres respectivamente, y estando además sobradamente demostrado que son los detentadores de rentas más bajas los más necesitados de realizar ganancias de capital a plazo más corto. Debemos citar nuevamente a Due: «Las ganancias del capital constituyen una fuente importante de renta para los grupos de altos ingresos, pero son sólo un componente de la renta total. Por lo tanto, cualquier tratamiento favorable dispensado a las mismas reduce la progresividad de la estructura impositiva. Por otra parte las pérdidas de capital se concentran generalmente en los grupos de medianos ingresos. Por eso, la limitación de la posibilidad de deducir tales quebrantos del monto de la renta total perjudica en especial a las personas que pertenecen a tales grupos». En este punto debemos decir que el nuevo impuesto sobre plusvalías es más regresivo que el impuesto sobre aumento de valor sobre fincas rústicas y urbanas, puesto que éste grava a las plusvalías

inmobiliarias a largo plazo en función de la ganancia habida y del plazo transcurrido entre la adquisición y la enajenación estableciendo un diferente trato a distintas clases de rentas. 3) Y en tercer lugar, posibilitando un sistema de reinversiones que pueden reducir a la mitad el gravamen de las plusvalías a largo plazo y que también favorece por ello a las clases más adineradas.

b) Complejidad de su tratamiento: Volviendo a incidir en los aspectos antes apuntados de crear un nuevo impuesto dentro del Impuesto General ya que si las plusvalías a corto plazo tienen la consideración de las demás rentas del contribuyente las a largo plazo van a estar sometidas a normas independientes que acogen criterios totalmente distintos para su tributación. Esta complejidad, que repetimos es consecuencia de pretender remediar la inexistencia de una verdadera tributación de las ganancias del capital a costa de introducir las plusvalías a largo plazo en el Impuesto General como un nuevo elemento distorsionador, está expresamente reconocida en el Decreto de 25 de enero de 1974 que desarrolla el tratamiento de las plusvalías y cuyas normas y estructura chocan con la aparente simplicidad con que el artículo 16 del Decreto-ley de 30 de noviembre de 1973 pretende tratarlas.

c) Se priva formalmente de todo carácter especulativo a las plusvalías gravadas. En este punto la evolución del tratamiento de las plusvalías sigue un poco el camino recorrido por la legislación del impuesto sobre la renta que pierde su carácter de tal hasta acabar desnaturalizándose. Así sabemos que la Ley de 1932 gravaba las plusvalías realizadas en activos adquiridos a título oneroso y enajenados con menos de uno o tres años, como puramente especulativas. La Ley de 11-VI-64 gravaba las plusvalías cualquiera que fuera el título de adquisición de los activos con excepción de la sucesión hereditaria y respetando en cualquier caso el plazo de uno o tres años, pero introduciendo ya un tratamiento especial de reinversiones. Lo que sucede es que al amparo de evitar el fraude que se podía producir a través de donaciones simuladas, también se es consecuente con la nueva regulación del Impuesto General donde las rentas gravadas son ya un concepto jurídico: las bases imponibles de los impuestos a cuenta y, por tanto, las plusvalías deberían sufrir también una mayor decantación objetiva. Por último, el Decreto-ley de 1973 grava las plusvalías cualquiera que haya sido el título de adquisición de los activos y además introduce las plusvalías a largo plazo con lo que el proceso de independencia de las demás rentas, a pesar del aparente sistema mixto, es total y está exigiendo una nueva regulación al margen del actual tratamiento. El

Decreto-ley parece querer distinguir entre plusvalías ordinarias y las a largo plazo que tienen un distinto tratamiento, pero con ello no se hace sino favorecer al gran especulador o profesional que puede desarrollar su actividad a largo plazo. Las contradicciones comienzan a hacerse evidentes.

d) Y por último, es necesario destacar un punto que a nosotros nos parece bastante esclarecedor en este itinerario legal seguido por las plusvalías cual es el apartado 2 del artículo 16 del Decreto-ley de 1973: «Las Corporaciones Locales percibirán el 90 por 100 de la recaudación líquida por cuota del Tesoro correspondiente a las plusvalías obtenidas en la enajenación de activos inmobiliarios». Por pura inercia legal se cede una recaudación de un Impuesto estatal a las Haciendas locales. Sabido es que el primer encaje legislativo del tratamiento de las plusvalías inmobiliarias tiene lugar dentro de la órbita de las Haciendas locales. Con la Ley de 1932 no parece plantearse controversia alguna, dado el carácter con que son gravadas aquéllas, que denotan un ánimo especulativo y, por tanto, se asimilan a las demás rentas. La Ley de 11-VI-64 introducé el Impuesto sobre aumento de valor de fincas rústicas y urbanas donde a pesar de las cautelas establecidas para evitar la concurrencia con el Arbitrio Municipal sobre plusvalías y a pesar también de no haber entrado en vigor aquel impuesto, el artículo 2 de la Ley 48/1966 de 3 de julio, sobre modificación parcial del Régimen local establece que: «El 90 por 100 de la recaudación del Impuesto sobre aumento de valor de fincas rústicas y urbanas creado por el artículo 143 de la Ley de 11-VI-64, se cede a los Municipios en cuyo término municipal radiquen las fincas que hayan obtenido el aumento de valor que dicho impuesto grava». A pesar de que este mandato no llegó nunca a tener eficacia y de que estimamos que el nuevo impuesto sobre plusvalías, de ninguna manera viene a sustituir al «non nato» impuesto sobre aumento de valor de fincas rústicas y urbanas, se cede el 90 por 100 de recaudación en las plusvalías obtenidas en la enajenación de activos inmobiliarios. Creemos que el tratamiento en sí, ni es acorde con la legislación anterior ni concuerda con las nuevas expectativas en el tratamiento de las relaciones entre las Haciendas locales y la Hacienda estatal, aparte de presuponer la poca utilidad de un impuesto que en la época actual debería constituir uno de los pilares de nuestra tributación, lo cual es ya mucho más grave. El tratamiento de las ganancias del capital, una vez más, vuelve a quedar oculto por medio de múltiples velos legales. En este punto debemos citar algunas de las conclusiones a que llega Ricardo Fornesa Ribo en un estudio crítico sobre las Haciendas locales (*Rev. de Hacienda Pública*, n.º 4, págs. 92 y ss.): «Las innumerables e importan-

tes implicaciones mutuas que existen entre la fiscalidad estatal y la local, determinan la necesidad de que cualquier reforma sustancial que desee realizarse en el ámbito local debe resultar precedida o simultáneamente acompañada de una esencial reforma del sistema tributario del Estado». Y entre esta reforma se cita la reestructuración de una imposición sobre las ganancias del capital. Y aboga por una mayor centralización tributaria desde la que las relaciones entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales deben establecerse sobre nuevas bases tendentes a procurar una mayor coordinación en el ámbito de los ingresos públicos con la consiguiente simplificación que ello conlleva y estableciendo las autonomías tributarias locales como un concepto mucho más dependiente de postulados de equidad y política distributiva general. Estimamos que éste será uno de los grandes debates a seguir en el futuro de la reforma de la Hacienda española pues, creemos que en el momento actual las Haciendas locales además de ser sistemáticamente deficitarias, introducen en el panorama fiscal español una legalidad paralela y en muchos casos concurrente con la estatal, que sobre ser ineficaz obstruye y complica el necesario asentamiento de un verdadero sistema tributario. La verdadera reforma del sistema tributario español deberá partir de una racionalización y simplificación a todos los niveles de las estructuras fiscales y de la legislación vigente.

Llegamos así al Decreto-ley 2/1975, de 7 de abril, que introduce algunas modificaciones en el tratamiento de las plusvalías provenientes de la enajenación de valores mobiliarios. Poco tiempo después de haberse intentado dar cabida en nuestra legislación a un impuesto sobre ganancias del capital, determinadas circunstancias coyunturales hacen que se modifique el sistema, introduciendo nuevos elementos espúreos en la ya de por sí particularísima regulación. Veamos lo que se dice en la Exposición de motivos del citado Decreto-ley: «Se perfecciona el gravamen de las ganancias y pérdidas de capital. En primer lugar, no sujetando a gravamen las plusvalías mobiliarias obtenidas en plazo superior a cinco años, en cuanto que esta circunstancia evidencia situaciones puras de inversión y no acciones de naturaleza especulativa. En segundo lugar, eliminando minusvalías mobiliarias ficticias producidas por el hecho de no sujetarse hasta ahora a gravamen la venta de los derechos de suscripción. En este sentido, y para determinar la cuantía de las plusvalías y minusvalías, se restará del coste de adquisición de los títulos el importe de los derechos de suscripción vendidos. De esta forma, entre otros efectos beneficiosos se pretende reconducir el uso de los derechos de suscripción a su finalidad originaria de participar las acciones en las correspondientes ampliaciones de capital. Para

la estimación de las minusvalías mobiliarias generadas en plazo inferior al año, y su posible compensación con otras rentas, se exige que los capitales procedentes de la enajenación se reinviertan en valores mobiliarios, medida que indudablemente propende a una mayor actividad bursátil».

Se habla de que se «perfecciona» el gravamen de las ganancias y pérdidas del capital cuando lo cierto es que en aras de la consecución de un incremento de la negociación bursátil, que en aquellos momentos atravesaba una grave situación, se olvidan todos los principios que deben presidir cualquier mínima reforma tributaria (racionalidad, simplificación, sistematización) y se incurre nuevamente en graves contradicciones e incoherencias a saber:

1) Se modifica sustancialmente el tratamiento de las plusvalías mobiliarias a largo plazo no considerando gravables aquellas que se produzcan en un plazo superior a cinco años y ello porque en este caso no se denota una operación de naturaleza especulativa, cuando sabemos que el Decreto-ley de 1973 privó de todo carácter especulativo a las plusvalías gravadas puesto que admitía la posibilidad de adquisición de los activos por cualquier título y su tributación tenía un carácter automático y objetivo sin más distinción que el plazo transcurrido para distinguirlas a largo y a corto plazo, e introduciendo un nuevo elemento extraño en el tratamiento de las ganancias del capital.

2) Se complica aún más el tratamiento de estas ganancias al exigir una reinversión para poder computar las minusvalías mobiliarias a corto plazo que antes eran tratadas como rentas asimiladas a las demás del contribuyente. Con ello se introducen elementos de tributación de las a largo plazo en las a corto plazo y además se introducen consideraciones subjetivas en las a largo plazo, para exonerar algunas de ellas, todo lo cual hace que el ya de por sí deficiente sistema queda completamente desnaturalizado.

3) Con este carácter coyuntural que anima todo el Decreto-ley se despacha el importante y debatido tema de los derechos de suscripción solamente «a los efectos de determinar la cuantía de las plusvalías o minusvalías» sin entrar en la fundamental consideración del carácter de rentas de los mismos, puesto que todo se hace depender de que los títulos correspondientes se enajenen o no. Ello crea una dualidad de tratamiento, tanto más rechazable si consideramos que hablamos de una normativa que forma parte de la regulación del Impuesto general sobre la renta de las personas físicas.

Y concluimos nuestro itinerario con el examen del Real Decreto-ley 13/1976, de 10 de agosto, sobre medidas urgentes para estimular la inver-

sión en Bolsa. En la Exposición de Motivos se dice: «La actual situación del mercado de capitales... aconseja una decidida actuación en este campo... congruente con la declaración programática del Gobierno y como expresión de una voluntad clara de apoyo a la Bolsa... se adoptan las medidas más urgentes y en este orden de ideas se suspende temporalmente el gravamen de las plusvalías bursátiles en el I. General sobre la renta y se exoneran las plusvalías inmobiliarias si los capitales procedentes de la enajenación se invierten en los valores mobiliarios que señale el M.º de Hacienda». Concretamente se suspende durante los ejercicios 76-77-78 lo dispuesto en el artículo 16-2 del Texto refundido del Impuesto General, el Decreto-ley de 30 de noviembre de 1973, el Decreto-ley de 7 de abril de 1975, y demás disposiciones concordantes en la parte relativa a las enajenaciones de valores mobiliarios. Durante los mismos ejercicios no se sujetarán a gravamen en el Impuesto General las plusvalías obtenidas en la enajenación de activos mobiliarios no comprendidos en el apartado anterior, e inmobiliarios, cualquiera que sea el plazo que medie entre la adquisición y la enajenación, siempre que el producto de la operación se reinvierta en valores mobiliarios de los que expresamente señale el M.º de Hacienda.

Todo ello supone el definitivo derrumbe del sistema. En aras de una política bursátil coyuntural se hace tabla rasa de toda la normativa que regula las ganancias del capital en nuestro país. Y no se alcanza a comprender dentro de un mínimo de racionalidad tributaria cómo se pueden suspender o exonerar determinadas cargas fiscales sin más argumento que una delicada situación de la Bolsa de valores y sin el más mínimo respeto por muchos de los principios que deben presidir un verdadero sistema tributario. Creemos que en las actuales condiciones de nuestra economía un Impuesto que gravara eficazmente las ganancias del capital debería ocupar un lugar destacado en nuestro panorama fiscal y que los objetivos que persigue el mencionado Real Decreto-ley, de 10 de agosto, sólo son comprensibles después de haber dejado constancia de la confusa y contradictoria evolución seguida por este impuesto que incardinado de un modo un tanto aleatorio dentro del Impuesto General ha propiciado su constante utilización al compás de concretas situaciones y no su configuración como una de las figuras a destacar en una futura reforma de nuestro sistema. Si observamos además las disposiciones antedichas y contemplamos su posible combinación no podemos por menos de concluir que constituyen una ventana más a la evasión fiscal, puesto que al gran especulador le basta invertir en valores o poner en movimiento los mecanismos de enlace entre la especulación inmobiliaria y la bursátil para

que se cierre el círculo de este pequeño paraíso fiscal que transforma el Impuesto sobre Ganancias del Capital en una pura entelequia.

Después de haber observado este desolador panorama, ¿cómo podremos afirmar que nuestro sistema da cabida a la tributación de las ganancias del capital?

A MODO DE CONCLUSIONES

Este paréntesis, laguna fiscal o mero reconocimiento de la invalidez que el tratamiento de las ganancias del capital ha tenido en nuestro ordenamiento y que se concreta en el Decreto-ley 13/1976, de 13 de agosto, debe servir como punto de partida para hacer un examen global de la situación y replantearse desde nuevas coordenadas el tratamiento de aquéllas, sacando las oportunas lecciones del marasmo legislativo en que se ha visto sumido su tratamiento. Es necesario de una vez por todas vertebrar la imposición de las ganancias del capital pasando de ser un simple apunte fiscal a convertirse en instrumento principal de la Hacienda, tanto desde el punto de vista político como recaudador. La rutina y la impotencia que en este punto han hecho gala los legisladores debe dejar paso a una imposición acorde con los ambiciosos objetivos que el sector público debe acometer. La historia nos demuestra una vez más con qué alto grado de mimentismo se acometen, las más de las veces, pretendidas innovaciones en materia fiscal. Es necesario, repetimos, acometer el tratamiento fiscal del capital, en su más amplio sentido, desde nuevas bases, con toda la energía y ambición que una sociedad desarrollada como la nuestra demanda, en base a todos los principios que deben presidir un sistema tributario racional y honesto. Hoy en día se puede afirmar con toda rotundidad que el capítulo de las ganancias del capital ha adquirido un rango de normalidad, como fuente productora de rendimientos, semejante al poseído por los rendimientos derivados del trabajo o ganancias provenientes de explotaciones económicas. Creemos que esta nueva perspectiva de normalidad ha de orientar todo el futuro tratamiento fiscal de dicha materia. En última instancia, todo el ámbito comercial se desarrolla dentro del concepto de «plusvalía», puesto que a fin de cuentas el resultado final de la operación de mediación mercantil tiene como finalidad la detracción de un plus de valor acumulado a través del servicio prestado, del transcurso del tiempo y de la propia estructura comercial existente. Pero este concepto adquiere rango principal, sin conexión con el servicio prestado o con el

entramado comercial, en determinadas mediaciones que podríamos denominar de especulación pura. Este carácter subterráneo de dichas operaciones, unido al hecho de que quienes las realizan con carácter casi exclusivo suelen ser grupos económicos poderosos que ejercen las consabidas presiones en el aparato legislativo, hacen que sea muy difícil la aparición de una normativa tributaria consecuente con esas manifestaciones de riqueza, y constituyendo la historia de las distintas tentativas legislativas otros tantos casos de sonoros fracasos como fácil es demostrarlo. Todo este mundo económico, sustraído casi absolutamente al control de la Hacienda Pública, se ha erigido hoy en día en la actividad que canaliza una gran parte de los recursos financieros nacionales. Ello obliga necesariamente, dadas las crecientes dificultades de seguir manteniendo tradicionales patentes de curso frente a la actividad del Fisco, a plantearse nuevamente la posibilidad de conseguir su tributación. Parece llegado el momento en que esa tensión, de la que hemos dado un mero esbozo histórico, debe decantarse en una nueva normativa. Puesto que ni la Ley de 1932 pretendió otra cosa que configurar estrictamente un concepto de renta, ni la Ley de 1964 supuso sino el mantenimiento de un régimen de tributación cuando el Impuesto General sobre la Renta había perdido todo su carácter introduciendo especialidades de tributación dentro del propio impuesto, ni el Decreto-ley 12/1973, de 30 de noviembre, consigue otra cosa que vulnerar los más elementales principios de coherencia, sistematización y equidad, creando una difícil mixtura que poco más tarde ha provocado la quiebra del sistema.

Debería quedar bien remarcado que, en definitiva, todo «plus» de valor manifestado con el transcurso del tiempo y referido a un determinado bien no es ni más ni menos que el resultado de una mayor incidencia en aquél de una mayor estima social y que deriva no del mayor o menor acierto del propietario sino de circunstancias sociales. Colocados en esta perspectiva es fácil comprender los intentos sucesivos de que estas ganancias reviertan definitivamente en favor del grupo social dentro del cual se producen. Intentos que por otro lado constituyen la base de una variada normativa fiscal tendente a sustraer al propietario de una parte de esa ganancia puramente especulativa, y que ha tropezado siempre con obstáculos insalvables. En definitiva, deberá argumentarse siempre en el sentido antedicho; es decir, si esa ganancia deriva de los efectos de la actividad del grupo sobre determinados bienes es de justicia estricta recabar para el mismo esa sobrevaloración otorgada, ya que de favorecer exclusivamente al propietario lo que se estaría haciendo sería expolio de bienes del común. Habría,

pues, que dejar convenientemente delimitadas las denominadas ganancias del capital, puesto que si las hemos configurado como de especulación pura será necesario trazar las fronteras con las actividades comerciales por un lado y por otro, fijar una determinada perspectiva temporal, puesto que a partir de un cierto número de años, bien y valor socialmente superpuesto serían ya una misma cosa. Dentro de estos límites las posibilidades de tributación son varias y deberán acomodarse en cada caso a las condiciones económicas y sociales del país en que se trate de establecer un impuesto de esta naturaleza.

¿Es posible y deseable un Impuesto sobre Ganancias del capital independiente del Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas? Creemos que los avatares sufridos por la imposición sobre las ganancias del capital a lo largo de su tributación en nuestras leyes tributarias, la situación actual de la economía española donde la especulación campa por sus respetos enmascarada en las operaciones de grandes financieros, las necesidades del Sector Público que va a experimentar un vertiginoso crecimiento en los próximos años, la urgente necesidad de una racional ordenación del territorio nacional, la posible implantación de un Impuesto sobre el Patrimonio que servirá de eje a toda una nueva normativa impositiva, además de otras muchas razones de equidad y simplificación tributaria, así como conseguir una nueva formulación entre las Haciendas locales y la Hacienda estatal, son otras tantas razones que avalan y promueven la necesidad de instaurar un Impuesto sobre las Ganancias del Capital que con el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades y Sucesiones dotarán a nuestra imposición directa del más alto grado de equidad, coordinación y eficacia.

La historia nos muestra que el Sector Público español es permanentemente deficitario puesto que es sumamente inflexible y carece de la capacidad necesaria para ir acomodándose a las nuevas realidades. Inflexibilidad que se manifiesta tanto desde el punto de vista de la ordenación tributaria como desde el de la organización administrativa. No otra cosa puede explicar el hecho de la tímida presencia, y al mismo tiempo la involución sufrida por la tributación de las plusvalías en nuestras leyes tributarias reguladas más como un compromiso teórico que en base a principios tributarios y sofisticándose progresivamente su tributación con el único objetivo de incidir en el mercado de capitales. En definitiva se ha ordenado su tributación más como instrumento para encauzar recursos hacia esos mercados, como fuente de financiación de los mismos, que como fuente de recursos para el Erario público. Ello ha provocado (Real Decreto-ley 13/

1976, de 10 de agosto) la desaparición como tal impuesto de la tributación de plusvalías y su definitiva instrumentalización al servicio de la Bolsa de valores.

Por otra parte, es de sobra conocido el auge adquirido por los negocios de especulación que formalmente no poseen un carácter mercantil y que canalizan una gran parte de la riqueza nacional en puras operaciones de mediación, oportunismo y fraude a la colectividad. Es urgente controlar estas actividades subrepticias del capital y que reviertan al Erario Público la mayor parte de las ganancias obtenidas. La Hacienda española no puede continuar de espaldas a este problema a menos de incurrir en gravísimas responsabilidades frente a la sociedad. Además la necesaria e inmediata reordenación del territorio nacional va a exigir a la Hacienda Pública una especialísima vigilancia en la materia a fin de evitar que las plusvalías inmobiliarias que se van a manifestar vayan a engrosar el patrimonio de determinados contribuyentes (lo que además de injusto sería irracional) y no a contribuir al Erario Público que a través de una ordenanza política de gasto completará dicha reordenación.

También es necesario destacar la necesidad de implantar simultáneamente un Impuesto sobre el Patrimonio que además de las tradicionales ventajas que se le reconocen al mismo, a saber: Garantizar una mayor justicia fiscal al añadir un plus de tributación a las rentas del capital, en relación con las rentas del trabajo, facilitar la tributación por el Impuesto General al dificultar el encubrimiento de las rentas creando un censo de riquezas, además, decimos, proporciona la valoración anual de los patrimonios facilitando así la solución a los problemas de promediación que en la tributación de las ganancias del capital habrán de presentarse, así como podría servir dicho impuesto como sostén principal para la vertebración de toda la imposición inmobiliaria, al menos desde un punto de vista de gestión.

Hacíamos mención también a la implantación sobre nuevas bases de las relaciones entre las Haciendas locales y la Hacienda estatal. Estimamos que una mayor racionalización y simplificación de nuestro sistema tributario va a determinar ineludiblemente una mayor centralización tributaria, que no está reñida con cierta autonomía de las Entidades locales en materia fiscal, sino con un trasnochado centralismo tributario. Deberá, pues, replantearse también el tema de las Haciendas locales, siempre confuso y adoleciendo también siempre de una permanente inestabilidad. Creemos que la suficiencia y la equidad que deben ser también postulados de las Haciendas locales se consiguen de forma más eficiente a partir de ese centralismo bien entendido

de la Hacienda nacional, que no provocando artificialmente la aparición de especialidades tributarias que propician más unas Haciendas caseras que una verdadera autonomía local en materia financiera.

En este punto queremos hacer unas consideraciones en relación con las contribuciones especiales y un impuesto sobre ganancias del capital. Parece que las fronteras entre ambos tributos dependerán siempre de la amplitud y exigencia con que se quiera establecer un impuesto sobre ganancias del capital y de la propia reforma que deben experimentar las Haciendas locales. Dice Albiñana (obra citada): «En el elástico campo de las intervenciones estatales son muchos los supuestos de ganancia o beneficio económico a favor de los particulares determinados por decisiones de la Administración pública. Todos ellos pueden y deben ser incluidos en una imposición de las ganancias del capital». Como vemos el abanico de posibilidades tributarias a abarcar por dicho impuesto dependerá en cada caso de las especiales condiciones en que deba aplicarse y deberá integrarse en una profunda reforma del sistema tributario sin que «a priori» sea conveniente establecer sutilezas jurídicas en torno al específico beneficio que la contribución especial presupone o a la particular relación o conexión que debe existir entre la actividad de la Administración y dicho beneficio. El artículo 26 de la Ley General Tributaria en su apartado b) dice que: «Contribuciones especiales son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de los servicios públicos». Y en el apartado c) establece: «Son impuestos los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo». La ley establece conceptos jurídicos delimitadores o definidores a efectos de su posterior sistematización, pero no perpetúa desde este afán sistemático los tributos como piezas ya elaboradas en su esencia jurídica. El legislador tiene plena libertad para delimitar las fronteras entre las contribuciones especiales y los impuestos con absoluta flexibilidad y atendiendo exclusivamente a los principios establecidos en los arts. 3 y 4 de dicha Ley General Tributaria. Creemos que un impuesto sobre ganancias del capital deberá absorber muchos de esos beneficios derivados de actos del Sector Público que cada día incide con mayor amplitud e intensidad en las más variadas esferas de actividad de un país.

Una vez admitida la necesidad de un impuesto sobre ganancias del

capital los problemas técnicos, económicos y administrativos que su implantación comportaría deberían resolverse de acuerdo a las necesidades existentes y a los objetivos a conseguir, pero siempre dentro de una amplia reforma de la imposición directa que se fundamentaría principalmente en la consecución de un efectivo control de patrimonios y la devolución al Impuesto general sobre la Renta de las Personas Físicas de su carácter de tal, gravando la renta global del individuo a partir de un concepto claro de la misma y buscando su determinación a través de métodos de estimación directa. Habría que tratar de obtener, espigando en nuestro sistema actual y en nuestra realidad económica, aquellos supuestos que encontrarán su más justo acomodo en un impuesto de esta naturaleza, definir los bienes y derechos susceptibles de imposición y el capital material y financiero que puede producir dichas ganancias, dilucidar si se incluyen dentro del impuesto las ganancias del capital habidas dentro del seno de las Sociedades o si se modifica de tal manera la tributación de éstas que quede fiscalmente asegurada su tributación por el Impuesto que grava el beneficio de las mismas resolviéndose los graves problemas que al Fisco plantea las enormes posibilidades de evasión de estos entes. En definitiva tratar de acotar una parcela tributaria de sumo interés que hasta ahora ha sido tratada marginalmente y que estimamos una de las más dignas de ser tenidas en cuenta como indispensable vehículo en una racional sistematización de nuestra imposición directa en aras de los principios de suficiencia y equidad.