



PRESENTACIÓN

■ La renta del ahorro

Antonio Cayón Galiardo.

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.

Gabinete de Estudios de la AEDAF.

Si algún elemento de los que introduce el IRPF, aprobado por la Ley 35/2006, va a ser definitorio de la reforma del Impuesto, creemos que será el de haber configurado un nuevo componente de la renta que denomina "renta del ahorro" a la que se le va a atribuir un tipo de gravamen proporcional para diferenciarlo del resto de las rentas. Esta clase de renta conforma el tercer bloque, junto con los rendimientos de trabajo y empresariales, en que se asienta el impuesto, pues los rendimientos del capital que quedan fuera de esta categoría prácticamente han de enumerarse pormenorizadamente, de manera que vienen a ser un componente bastante reducido, aunque no insignificante.

Para entender la justificación de este hecho, hemos de recordar que toda reforma fiscal, y la que se realiza por medio de la citada Ley junto con la Ley de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal puede decirse que lo es, se inspira en un modelo teórico y, a la vez, trata de dar respuesta y corregir los defectos del sistema anterior; defectos que se han puesto de manifiesto durante su vigencia y cuyo principal detector es la propia Administración tributaria.

En tal sentido, la propia exposición de motivos de la norma nos indica las causas de la reforma y sus objetivos, que no son otros, resumidamente, que (a) profundizar en las líneas de evolución de nuestra imposición sobre la renta -separación del régimen fiscal atribuido a diferentes tipos de renta y reducción del número de tramos de la tarifa-; (b) acoger las nuevas tendencias en la fiscalidad internacional y comunitaria -reducción de tipos nominales para empresas y personas físicas, simplificación y renovación de los incentivos fiscales existentes y disminución en la tributación del trabajo-; (c) mayor importancia a la imposición medioambiental -esta última en espera de desarrollo-; así como (d) la corrección del efecto de incorporar algunas reducciones en la base imponible -principalmente el mínimo personal y familiar- y (e) otorgar una mayor homogeneidad en el tratamiento fiscal del ahorro, evitando respuestas contrarias a las exigencias de la neutralidad fiscal.

Al margen de estas motivaciones, reconocemos que existen otras, menos expresas pero no menos importantes, como son el logro de la suficiencia financiera y de la estabilidad presupuestaria, objetivos a los que también se vincula la reforma de la fiscalidad ambiental anunciada y las modificaciones de los tipos de gravamen que se han llevado a cabo, donde

la reducción de unos ha tenido que compensarse, al menos parcialmente, con la elevación de otros.

De todos ellos, sin duda el que mayor incidencia ha tenido en la aparición y regulación de la renta de ahorro, es el de acoger las nuevas tendencias de la fiscalidad de otros países y las exigencias del derecho comunitario e internacional. Así, se citan como ejemplo de lo anterior, las reformas realizadas en Noruega, Suecia, Finlandia o Austria donde el esquema seguido es el de ofrecer un tratamiento diferenciado a las rentas de capital, que se someten a un tipo único y proporcional, mientras que el resto de rentas se sujetarán a una tarifa progresiva. En nuestro caso, el tipo de gravamen de la renta del ahorro es sabido que asciende al 18 por 100 (estatal y autonómico de aplicación subsidiaria), mientras que el tipo de gravamen de las restantes rentas se sujeta a una tarifa con cuatro tramos, siendo el tipo superior el 43 por 100 (estatal y autonómico de aplicación subsidiaria).

Con la construcción legislativa de la renta del ahorro, se pretenden también resolver cuestiones de neutralidad fiscal, de forma que las inversiones de los contribuyentes no vengan determinadas por la fiscalidad de los productos que se ofrecen en el mercado, sino por la rentabilidad de los mismos, si bien la nueva normativa no va a tener un efecto pleno de eliminación de la llamada ingeniería fiscal (financiero-fiscal) pues existen diferentes subdivisiones entre las rentas que se integran dentro de la renta del ahorro, y siguen existiendo inversiones o aplicaciones de renta con regímenes fiscales de incentivo (vivienda, rentas vitalicias, planes de ahorro protegidos, etc.). Además, es previsible que aparezca la tendencia a transformar ingresos que se someterían al tributo como renta general, en rentas calificables como del ahorro, pues la diferencia entre los tipos de gravamen es importante.

También esta diferenciación dentro del impuesto de dos grandes categorías de renta –del ahorro y las demás rentas– es uno de los aspectos en que se han centrado en mayor medida las críticas dirigidas a la actual reforma realizada en el España, pues se entiende que las diferencias en el régimen fiscal de estas dos clases de renta favorece claramente al capital si se compara nuestra situación con la de otros países en que las “restantes rentas”. especialmente las del trabajo, se gravan a tipos más reducidos que los aplicables en nuestra tarifa general (“El proyecto de reforma del IRPF de 2006 “César García Novoa). Esta crítica se hace aún mayor si, desaparecida la integración del impuesto sobre la renta personal con el de sociedades, se comparan los tipos de gravamen vigentes en este último tributo, ya que el tipo aplicable –aún después de su reducción– sigue siendo más alto que el existente en países cercanos con los que las libertades económicas fundamentales nos sitúan en relaciones de competencia económica.

Es decir, se imputa a la reforma no solo la imposibilidad de lograr los objetivos propuestos, sino la creación de nuevos problemas de diversa naturaleza: equidad horizontal, competitividad internacional del modelo, etc.

Sea como fuere, pues es relativamente pronto para hablar de los resultados de la reforma ya que los datos que se manejan en este momento solo tienen en cuenta los resultantes de las retenciones a cuenta y en relación a la recaudación producida, lo que se ha venido

a consolidar en nuestro sistema de imposición personal es el llamado “sistema dual”, avanzando así un gran paso en las líneas que ya estaban esbozadas en leyes anteriores (“La tributación de la renta del ahorro en el IRPF: gravamen dual y propuesta de reforma” T. Cordón Ezquerro). Es decir, se incrementa el carácter analítico del IRPF, si bien la mayor trascendencia en la calificación de cada renta ya no será la de su integración como renta del trabajo o de capital o ganancia de patrimonio, sino es su consideración como renta del ahorro o como perteneciente a las restantes rentas (El principio de capacidad económica y el nuevo IRPF, Jaime Fernández Orte), pues este es el factor decisivo a la hora de concretar su tributación, a salvo los matices que después expondremos. Ahora bien, a pesar de la separación entre estas dos categorías, la reforma no llega a provocar la escisión del Impuesto como ocurre en otras figuras en que solo formalmente conviven varios tributos en una misma ley y bajo una misma denominación, pues existen puentes y enlaces entre los diferentes componentes de la renta que le siguen atribuyendo una cierta unidad. Así ocurre con algunos elementos de personalización del impuesto (mínimo existencial, consideración de la familia a efectos de favorecerla y opción conjunta, etc.) o con medidas tendentes a su utilización como instrumento de política fiscal, etc.

Expuesto los fundamentos que han conducido a la Ley a reestructurar el Impuesto según acabamos de resumir, hemos de referirnos a la delimitación de los conceptos o rentas que se van a integrar en la renta de ahorro.

En primer lugar, advertimos que la Ley no atribuye un tratamiento homogéneo a todos los componentes de esta renta del ahorro, sino que, a su vez, deben distinguirse dos categorías dentro de ella: los rendimientos y las ganancias y pérdidas de patrimonio (El IRPF en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre. Ismael Jiménez Compaired). Los rendimientos del capital que formarán parte de la renta del ahorro son (a) los obtenidos por la participación en fondos propios de cualquier tipo de entidad (dividendos; primas de asistencia a juntas; derivados de la distribución de la prima de emisión de acciones; devolución de aportaciones a los socios en supuestos de reducción del capital; con exclusión de las precedentes de la enajenación de derechos de suscripción preferente, que tributan como ganancias). (b) Rendimientos obtenidos por la cesión a terceros de capitales propios (intereses, derivados de instrumentos de giro; operaciones de cesión temporal de activos financieros con pacto de recompra: rentas satisfechas por una entidad financiera a consecuencia de la cesión de un crédito, etc.). (c) rendimientos procedentes de operaciones de capitalización, de seguros de vida o invalidez (que no se sujeten al ISD o que no se incluyan entre los rendimientos de trabajo) y de la imposición de capitales.

En cuanto a la delimitación de las ganancias y pérdidas de patrimonio a incluir en la renta del ahorro, estarán, aunque puedan quedar exentas por imperativo legal, las derivadas de transmisiones –onerosas o no-, siendo este el elemento que definirá la integración de una ganancia de patrimonio en la renta del ahorro, mientras que las que no deriven de una transmisión, vendrán a incorporarse a las restantes rentas (arts. 45 y 46 LIRPF). Ahora bien, dada la indeterminación legal de este término –“transmisión”, encontramos ya aportaciones tendentes a concretar las operaciones que quedarían comprendidas en esta parte

o componente de la renta del ahorro (Ramón Falcón y Tella). Así, se considera que son transmisiones, las ventas o permutas (como negocios más típicos por los que se opera una transmisión); y también otro conjunto de operaciones en los que existe una “salida” de un elemento patrimonial (pues a este efecto económico es al que se refiere la expresión legal “transmisión”, aunque la salida esté compensada con la correlativa adquisición de un bien o derecho). Entre ellas, encontramos el traspaso; la cesión de bienes y derechos a cambio de rentas vitalicias o temporales; las operaciones societarias consistentes en aportaciones no dinerarias, disolución y separación de socios, reembolso de participaciones, escisión, canje, fusiones, absorciones, etc. En definitiva, se tratará de discernir, dentro de las operaciones que la Ley incluye como ganancias y pérdidas de patrimonio (art. 33), aquellas que conllevan una “transmisión” de las que no implican este efecto, quedando exclusivamente las primeras incluidas en la renta del ahorro. Se fija así, una línea divisoria escasamente nítida entre unas y otras ganancias de patrimonio que será, creemos, una fuente de disparidades entre la Administración, de un lado, y los contribuyentes y agentes económicos dedicados a la captación del ahorro de los particulares, de otro. A esta compleja delimitación se ha de sumar, la que provenga a su vez de la separación, no siempre indubitada, entre rendimientos del capital y ganancias de patrimonio e, incluso, entre esta categoría y los rendimientos de actividades empresariales. Ejemplos de lo anterior son las Consultas de la DGT en las que se califican como ganancias de patrimonio a integrar en la base imponible general la indemnización satisfecha por otro Estado, derivada de circunstancias personales de un familiar de la contribuyente (C-V0372-07, de 26/02/2007); la calificación como rendimiento del capital mobiliario derivado de la cesión a terceros de capitales propios cuando se trasmite el derecho del cuenta-partícipe a un tercero (C-V0990-07, de 21/05/2007. Bien es verdad que esta transmisión se producía en circunstancias especiales establecidas en varios contratos); o la calificación como ganancia de patrimonio integrable en la renta del ahorro de las procedentes de contratos de opciones, futuros y swaps, ya que el nacimiento y extinción de los derechos y obligaciones que conllevan resulta asimilable, a efectos tributarios, a su adquisición y transmisión, siempre que no tengan acomodo en alguna de las categorías de rendimientos previstas por la Ley 35/2006 (C-V1011-07, de 23/05/2007).

A este efecto y finalidad, antes que cualquier otra reflexión económica o jurídica sobre la naturaleza y régimen aplicable a una operación o a un negocio jurídico determinado, será necesario atender a las propias calificaciones dadas por la ley, pues el legislador ha podido atribuirles una naturaleza distinta de la que se derivaría de toda lógica. Es el caso de los rendimientos del capital mobiliario derivados la cesión a terceros de capitales propios, procedentes de entidades vinculadas con el contribuyente, a los que se integra entre la renta general, excluyéndolos de la renta del ahorro (art. 46.a). O, en otro sentido, a las plusvalías derivadas de empresas dedicadas a venta de vivienda que, en la nueva Ley pasan a ser ganancias de patrimonio incluíbles en la renta del ahorro, ya que, además cumplen el requisito de derivar de una transmisión (art. 27. No obstante, ser esta la interpretación la que parece más favorecedora para el contribuyente, lo cierto es que la redacción de la norma deja puertas abiertas a otras posiciones interpretativas).

La conclusión final no es otra que la necesidad de delimitar, entre los rendimientos, los que pertenecerán a la renta del ahorro y los que se integran en las restantes rentas, y entre las ganancias y pérdidas de patrimonio, las que formarán parte de la renta de ahorro y los que se integran en la parte general de la renta (base imponible general). Cada uno de estos grupos de renta tendrá un régimen propio de integración en el Impuesto. De esta manera, la necesidad de llevar a cabo minuciosas calificaciones, lejos de resultar eliminada o simplificada, se mantiene, pues, cada uno de estos componentes pasará a la base imponible con cierta independencia de los restantes, cuando no con separación total. Es el resultado de la fijación de tipos de gravamen diferenciados y, en este caso, tan distantes en sus cuantías, con lo que se reinicia la construcción de un mercado de productos de ahorro e inversión – o de formas de retribución a cualquier actividad- cuyas rentas tributen a los tipos más reducidos o cuyo resultado, cuando sea negativo, pueda ser compensado con la renta sometida al tipo de gravamen más elevado. En concreto, recordemos que la Ley permite la compensación interna de todos los rendimientos de la renta general, entre sí, y de todas las ganancias y pérdidas de patrimonio de la renta general, también entre sí. De igual forma, se compensan entre sí los rendimientos incluidos como renta del ahorro, y, por otra parte, las ganancias con las pérdidas de patrimonio integradas en la renta del ahorro. Pero cuando aparece uno de estos grupos de renta con signo negativo, se hace necesario que la Ley imponga limitaciones a la compensación entre estas cuatro diferentes categorías de renta para evitar uno de los efectos antes señalados: el de compensar los signos negativos con las rentas sometidas a los tipos de gravamen más elevados.

Si a ello se añade el componente inter-temporal del Impuesto, la comunicación entre distintos periodos impositivos, tenemos como resultado una cierta maraña de posibilidades y limitaciones de compensación entre las rentas (Ismael Jiménez Compaired), lo que lógicamente da un incentivo a la planificación fiscal anticipada frente a quienes actúan sin ella, más aún cuando se han suprimido casi por completo las reducciones que se venían aplicando los rendimientos “irregulares” (generados en un periodo superior a dos años, o con percepción de forma notoriamente irregular en el tiempo).

Una última reflexión relativa a la tributación de la renta del ahorro es la atinente a la supresión del sistema hasta ahora vigente para la eliminación de la doble imposición de los dividendos. La nueva ley viene a someter el beneficio societario a doble imposición, primero en la sociedad y, en segundo lugar, en el socio persona física. Para compensar este efecto de doble tributación, la reforma adopta tres medidas: la reducción del tipo general de gravamen en el Impuesto sobre Sociedades; el establecimiento de una exención para cada sujeto pasivo de 1.500 euros; y su tributación como renta del ahorro al tipo reducido del 18 %.

La justificación de la medida se sitúa en diversas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que ha declarado contrarias a la libre circulación de capitales las normas adoptadas en otros países miembros cuya regulación se asemejaba a la española. Además algunos expertos ofrecen cálculos que vienen a demostrar que con la nueva Ley no se producirá una tributación mucho mayor que la existente hasta ahora. No obstante ello, son muchas las opiniones que se han alzado contra el nuevo sistema (Rubio Guerrero, J. J.; Ruíz García, J. R.) alegando que se discrimina en función de si la renta procede de la participa-

ción en fondos propios de la empresa o si deriva de otros activos financieros y los reducidos efectos que se producen con la exención de 1.500 euros. Por otra parte (El gravamen múltiple de los beneficios societarios: tributación de accionistas. Albi, E.), también se sostiene que la nueva ley tendrá efectos distorsionadores sobre la economía de los particulares pues, en contra de la neutralidad que trata de inspirar la reforma, afectará a las formas en que las empresas pueden decidir su financiación (capital o préstamo); a la decisión de cuantificar el dividendo que debe ser distribuido; a la elección entre repartir el beneficio o acumularlo en forma de reservas; trata de distinta manera el beneficio de las empresas en función de su forma jurídica, pues tributarán de manera distinta las personas físicas y las sociedades; discrimina entre los productos en que se puede colocar el ahorro de las familias; etc. Llegando a la conclusión de la necesidad de establecer distintos tipos de gravamen para este tipo de rentas en relación al resto de las rentas del ahorro.

Es decir, parece que a nadie convence la idea de que actualmente la tributación del dividendo se mantiene en términos semejantes a los anteriores. Antes bien, y nos sumamos a esta opinión, se ha incrementado la presión fiscal sobre estas rentas a pesar de que la mayoría de los ahorradores no perciban dividendos por encima de esos 1.500 euros exentos, pero podrían ponerse ejemplos de operaciones de reordenación empresarial o de otra índole que ahora son impensables ante la expectativa de una tributación acumulada del beneficio de las sociedades que fuese objeto de reparto, y la razón bien puede encontrarse en que las medidas compensatorias antes mencionadas no son suficientes, pues no solo el tipo de gravamen de las sociedades no se ha reducido de manera significativa, sino que el tipo fijo a que se somete la renta del ahorro del socio persona física (18%) resulta elevado cuando se acumula al primero.

La conclusión en este extremo es sencilla, el nuevo sistema no elimina ni reduce la doble imposición económica del beneficio societario y, si se confirman los efectos indeseados que pueden derivarse del mismo, no estaremos lejos de otra reforma de la Ley, aunque habrá que esperar a que transcurra el periodo de cinco o seis años que viene siendo la cadencia con que el IRPF agota un modelo concreto que necesita ser objeto de renovación. ■