

IMPOSICION A LA PLUSVALIA Y LAS GANANCIAS DE CAPITAL, con especial referencia a los países en desarrollo

H. W. T. PEPPER

(Primera parte)

<i>Parágrafos</i>	<i>Tema</i>	<i>Parágrafos</i>	<i>Tema</i>
1-6	Introducción	43	Política general
7-8	Consideraciones generales	44	Alcance del impuesto
9	IMPUESTOS EMBRIONARIOS A LAS GANANCIAS DE CAPITAL	45-48	Límite de exención
	Cargos por conversión en el uso de la tierra o plusvalía	49	Exención: bienes muebles
10	Reino Unido	50-51	acciones y otros valores mobiliarios
11	Federación Malaya y Singapur	50-58	residencias privadas
12-13	Jamaica	59-63	valores gubernamentales
14-18	Cargos por desarrollo para reembolso de gastos gubernamentales	64-69	juego y ganancias especulativas: existencia de base imponible
19-21	Impuestos a la plusvalía	70-72	transacciones a futuros con productos básicos
22-21	Impuestos que se cobran una sola vez		DONACIONES, HERENCIAS Y ADQUISICIONES OBLIGATORIAS
	IMPUESTOS DEL TIMBRE	73	Consideraciones generales
25-26	Introducción	74-76	Donaciones
27	Elusión y evasión del impuesto	77-78	Herencias y legados
28	Niveles impositivos del impuesto del timbre	79	Adquisiciones obligatorias
29-30	Medidas para combatir la elusión y la evasión	80-82	Retroactividad
31	Evolución hacia el impuesto a las ganancias de capital	83-85	Tasa impositiva: reducción en el tiempo
32-34	Impuesto sobre nuevos edificios	86-91	Devolución por pérdidas
35-37	Distribución de los ingresos de las empresas, incluyendo liquidación	92-100	Retención en la fuente del impuesto a las ganancias de capital
38-40	Transición hacia un impuesto formal sobre ganancias de capital	101-106	Efectos económicos de la imposición a las ganancias de capital
	IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE CAPITAL	107-111	IMPUESTOS A LAS GANANCIAS DE CAPITAL EN VARIOS PAÍSES
41*-42	Argumentos en pro y en contra del impuesto a las ganancias de capital	112	ELEMENTOS ESENCIALES DE UN SISTEMA VIABLE DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE CAPITAL

* N. de la R. A partir de este parágrafo se inicia la segunda parte del trabajo, que se publicará en el número de septiembre de esta misma revista.

NOTA: Versión al español del trabajo "Taxation of Betterment and Capital Gains, with Special Reference to Developing Countries", publicado originalmente en *Bulletin for International Fiscal Documentation* (Amsterdam, vol. XXI, núm. 4, abril de 1967), órgano oficial de la

International Fiscal Association. Esta versión se publica con la amable autorización del International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam.

Introducción

La imposición formal a las ganancias de capital¹ constituye todavía un asunto bastante controvertido y puede señalarse claramente que no se cuenta aún con un consenso establecido de la opinión de los expertos sobre cierto número de aspectos importantes de política sobre el particular. Por lo general, no se ha demostrado plenamente en la práctica la viabilidad de un impuesto de esta naturaleza en los países en desarrollo. En el marco en el que, normalmente, los riesgos de inversión tienden a ser considerables, los inversionistas esperan, por lo general, que las oportunidades de ganancia, incluyendo ganancias de capital, sean también altas. Un impuesto que absorbe cierta porción de esas ganancias reduce, por ende, los incentivos para invertir.

2) Un impuesto general a las ganancias de capital² supone una legislación amplia y sumamente elaborada y da lugar a elusión y evasión considerables. El rendimiento de un impuesto de esta naturaleza es notoriamente reducido, incluso en los países industrializados. (Véase, *infra*, parágrafo 42.)

3) Existe una justificación incontestable en términos de justicia social para un impuesto formal a las ganancias de capital, empero, tal justificación, en términos de política económica, dista de ser tan concluyente.³ Aún más, un impuesto de esta naturaleza resultaría inaceptable como medio de conseguir ingresos aun cuando, en teoría, resultase aconsejable, a menos que pueda ser administrado de modo efectivo de suerte que produzca un rendimiento adecuado de manera equitativa y sea neutral en su efecto sobre los diferentes tipos de actividades económicas.

4) No se sabe a ciencia cierta si es posible diseñar un impuesto formal a las ganancias de capital que satisfaga los requisitos que se han mencionado en los párrafos anteriores, aun en el caso de los países desarrollados. En consecuencia, la aplicación de este tipo de impuesto a los países en desarrollo es de factibilidad aún más dudosa, sobre todo si se pretende establecer de golpe, en una sola etapa, el impuesto general a las ganancias de capital.

5) Aparte de los problemas de administración, entre los que se cuenta la necesidad de reclutar rápidamente personal adicional altamente calificado, se enfrenta lo que podría ser llamado el problema del cumplimiento "geográfico". Este problema radica en la dificultad de gravar las transacciones externas de residentes del país que impone el gravamen y las transacciones en éste de no residentes. El enfrentamiento de este problema particular puede tener un efecto adverso desproporcionado sobre la balanza de pagos, en la medida en que los no residentes busquen la forma de realizar fuera del país la ma-

yor parte de sus transacciones de capital, para escapar al impuesto, y en la medida en que los no residentes, como arriba se señaló, se vean un tanto desalentados en sus propósitos de inversión.

6) Aunque un impuesto formal a las ganancias de capital constituye un reto administrativo formidable, existen distintas formas más simples de gravar las ganancias de capital. En este trabajo se consideran las distintas formas, al mismo tiempo como una alternativa al impuesto general a las ganancias de capital y como un paso previo en una progresiva instrumentación de ese impuesto. Es aconsejable proceder a base de etapas sucesivas sencillas en el establecimiento de un sistema de imposición a las ganancias de capital, tanto por razones de orden administrativo, como por la conveniencia de reducir al mínimo las repercusiones económicas del impuesto.

Consideraciones generales

7) Los encargados de diseñar la política impositiva deben tener en mente que:

a] la imposición a las ganancias de capital nunca se ha distinguido por producir una recaudación notable (véase, *infra*, parágrafo 40); y,

b] los factores que —como el impuesto a las ganancias de capital— tienden a restringir el libre movimiento de los mercados de acciones y otros valores mobiliarios y de bienes raíces, pueden ejercer efectos desproporcionadamente grandes en la economía. Por lo tanto, al determinar las políticas fiscal y económica relacionadas con esta clase de impuesto, conviene contrastar los señalamientos hechos en a) y b) frente a los factores pertinentes, sociales y de otra índole.

8) Debido a las evidentes implicaciones políticas de un impuesto que persigue gravar las ganancias de capital de las personas ricas, para contrabalancear los impuestos al ingreso que gravan los salarios de las personas "pobres", es inevitable que, en un gran número de países, se haya echado mano del impuesto a las ganancias de capital con resultados muy variados y, en ocasiones, de manera más bien intermitente;⁴ y que los cambios en el impuesto hayan coincidido a menudo

¹ 1. *India*. Las ganancias de capital se gravaron en los años fiscales de 1946/47 y de 1947/48 y después el impuesto se derogó, debido a su efecto dañino sobre el mercado de propiedades inmuebles y a una agitada situación general en contra de los impuestos elevados. El impuesto fue reintroducido en 1957/58 y sustancialmente modificado en 1963. El rendimiento del impuesto sobre las ganancias de capital, en el año fiscal de 1961/62, llegó a 14 millones de rupias (sobre una base gravable de 36 millones de rupias) que se compara con una recaudación de aproximadamente 4 000 millones de rupias derivada del impuesto sobre la renta. En términos porcentuales, el rendimiento del impuesto a las ganancias de capital equivalió, en ese año, a alrededor del 0.4% del impuesto sobre la renta.

² 2. *Israel*. El 1 de abril de 1965, se promulgó un impuesto a las ganancias de capital, con una tasa de 25% y reducciones graduales en el tiempo para activos poseídos por más de un año, llegándose a la exención total en el caso de los activos poseídos más de 18 años. En julio de 1965 el impuesto fue derogado en la parte que se refiere a las ganancias de capital derivadas de acciones y otros valores mobiliarios.

³ 3. *Japón*. De acuerdo con las recomendaciones de la Carl S. Shoup Commission, las ganancias de capital se declararon sueltas a impuesto

¹ La expresión "impuesto formal a las ganancias de capital" o "impuesto general a las ganancias de capital" se usa para hacer referencia a la imposición más amplia de las ganancias de capital, como la que existe, por ejemplo, en Estados Unidos, y para distinguir a ésta del "impuesto parcial a las ganancias de capital" o del "cuasi-impuesto a las ganancias de capital", a los que se hace referencia en los párrafos *et seq.*

² Véase, *supra*, nota 1.

³ Véanse, por ejemplo, *infra*, las notas al parágrafo 8.

con cambios en el escenario económico y político. Antes de discutir el impuesto formal a las ganancias de capital, puede resultar útil hacer una breve referencia a lo que podrían llamarse formas embrionarias de la imposición a las ganancias de capital.

IMPUESTOS EMBRIONARIOS A LAS GANANCIAS DE CAPITAL

*Cargos por conversión en el uso de la tierra o plusvalía**

9) Cuando una persona que ha adquirido tierras para usos agrícolas recibe permiso para cambiar el uso de la tierra a otras funciones —por ejemplo, desarrollo urbano o explotación minera—, se acostumbra en algunos casos que el Estado cobre un cargo determinado por conceder el permiso para la conversión en el uso de la tierra. Este cargo por conversión puede considerarse como una forma primitiva de impuestos a las ganancias de capital, surgidas de la conversión de un uso a otro —más lucrativo— de la tierra.

Reino Unido

10) En algunos casos, en lugar de un cargo por conversión, se cobra un "impuesto" o "cargo por plusvalía". Un ejemplo se encuentra en los cargos por desarrollo, que se recaudaban en Gran Bretaña de acuerdo con la Town and Country Planning Act de 1947, que equivalían al 100% del incremento en el valor de la tierra atribuible a la concesión del permiso de conversión, es decir a la autorización para convertir la tierra agrícola en superficie para construcción de viviendas. Estos cargos produjeron un rendimiento neto de alrededor de 17 millones de libras esterlinas en el período 1948-1952. Los cargos por desarrollo fueron derogados en 1952. Sin embargo, en el "Libro Blanco Cmd. 2771", de la British Land Commission, publicado en septiembre de 1965 y ahora incorporado en una ley, se propone la reanudación del cobro de tales cargos, que inicialmente se situarían a un nivel del 40% del aumento del valor. La presente propuesta se considera mucho más viable que la contribución original, la que, al absorber toda la uti-

en 1950. En 1953 quedaron exentas las ganancias de capital derivadas de acciones u otros valores mobiliarios, pues el impuesto estorbaba el desarrollo del mercado de valores y era difícil de recaudar.

4. *Paquistán.* El impuesto a las ganancias de capital operó de 1946 a 1949 y posteriormente fue suspendido debido a que desalentaba la formación de capital, que era especialmente necesaria después de la desorganización que siguió a la separación de India y Paquistán. En 1963, el impuesto fue reintroducido, con una exención básica de 10 000 rupias para los individuos y con una tasa impositiva de 20% sobre las ganancias de capital de las empresas.

5. *Federación Malaya y Singapur.* El impuesto a las ganancias de capital fue anunciado en noviembre de 1964 en el presupuesto federal malayo para 1965. Fue derogado por el gobierno del Partido de Acción Popular de Singapur cuando este país se separó de la Federación Malaya en agosto de 1965 y por el gobierno malayo mismo poco después.

6. *Holanda.* Una proposición, dada a conocer en 1966, para la introducción de un impuesto a las ganancias de capital fue retirada para seguirla perfeccionando.

* N. del T.: Siguiendo la terminología utilizada en México, se traduce como plusvalía el vocablo inglés *betterment*, cuyo significado literal es mejoramiento.

lidad derivada del desarrollo urbano, ejercía un efecto desalentador de tal proceso.

Federación Malaya y Singapur

11) Tres de los Estados de la Federación Malaya (Selangor, Negri Sembilan y Pahang) han introducido cargos sobre la conversión en el uso de la tierra, pagaderos en el momento en el que se concede el permiso respectivo. La tasa del "impuesto", o del cargo mencionado, es de 20% en Selangor y Pahang y de 25% en Negri Sembilan. El sistema ha producido rendimientos apreciables en Selangor, entidad en la que se ha observado un desarrollo urbano considerable en los últimos años ya que su cuantía se situó cerca de los 5 millones de dólares en cada uno de los años de 1964 y 1965. El cargo de 20% se cobra sobre la diferencia en el valor de la tierra, después de que se ha producido la conversión al uso urbano, y su valor agrícola. En cambio, en Pahang, donde el derecho empezó a cobrarse en 1964, los rendimientos han sido insignificantes debido a la oposición al sistema basada en el alegato de que tenía como efecto reducir el ritmo de urbanización. En 1961 se promulgó en Singapur una ley que permitía al gobierno imponer un cargo por desarrollo cuando se otorgaba permiso para desarrollar un área residencial hasta una densidad que superara a la promedio o de una manera diferente a la establecida en el Plan Maestro de Desarrollo.

Jamaica

12) Otro tipo de sistema se estableció en Jamaica mediante la Land Development Duty Law de 1958. Por lo que respecta a las tierras situadas en ciertas zonas, se cobraría un impuesto de 25% a las ganancias de capital si la tierra se enajenaba obteniendo utilidad, y un cargo a la plusvalía de 25%, en el caso en que la tierra aún conservada por el propietario, mediante una revaluación periódica, mostrase incrementos en su valor respecto del correspondiente a un período base. La primera revaluación se hizo en 1964 y se espera con gran interés el resultado, en términos de recaudación, que se derivará de la primera revaluación quinquenal. Durante los cinco años inmediatos anteriores a 1964 se produjeron 102 enajenaciones en la zona afectada por el impuesto, dándose lugar a ganancias de capital *realizadas* por más de 80 000 libras esterlinas y a una recaudación de 22 000 libras por tal concepto.

13) La justificación específica de este impuesto en Jamaica se encontraba en que el incremento del valor de la tierra en las áreas cubiertas por el impuesto era atribuible en gran parte a los gastos del gobierno de Jamaica. Por tanto, la aplicación del impuesto estaba restringida geográficamente al área beneficiada.

Cargos por desarrollo para reembolso de los gastos gubernamentales

14) En el caso en que los gastos gubernamentales, por ejemplo, en vías de acceso a los edificios y caminos de alimenta-

ción, sean por completo específicos, es común que los costos sean prorrateados y asignados a los propietarios de los predios inmediatos a la nueva construcción y cargados a éstos, bien sea mediante una base *ad hoc*, o por medio de "contribuciones para calles", "cuotas" u otros expedientes de los gobiernos locales. En el caso en que el beneficio no sea tan específico, por ejemplo, los trabajos de drenaje de una zona o el establecimiento de un sistema de irrigación, se acostumbra que los costos de mantenimiento y amortización sean cargados a los dueños de la tierra en el área beneficiada (véase el ejemplo del parágrafo 19).

15) En los ejemplos del parágrafo precedente, la justificación de la carga fiscal es evidente: el valor de la tierra se ha incrementado por los servicios proporcionados y el gobierno recupera el gasto realizado de manera más o menos específica.

16) Los cargos mencionados en los párrafos 9 a 12 no se computan precisamente para recuperar la parte correspondiente de los gastos en que incurrió el gobierno⁵ y, por lo tanto, esos cargos son más semejantes a un impuesto sobre ganancias de capital propiamente dicho.

17) En una categoría en cierto sentido "intermedia" se encuentran los cargos o "reservaciones" cobrados en Nueva Zelanda en virtud de los cuales un negociante en bienes raíces quedaba obligado a entregar a las autoridades locales una determinada proporción, por ejemplo el 10%, de la superficie total cuyo uso sería transformado. El área así entregada se usaría para parques, campos de juego, etc. Cuando la conversión tenía lugar en una zona urbana, era probable que el área que debía entregarse a las autoridades fuera tan pequeña que la inhabilitara para todo uso público, de suerte que, en cambio, se cobraba un derecho en efectivo equivalente a un determinado porcentaje del precio total de venta. En este caso, puede encontrarse de nuevo, en forma embrionaria, un impuesto a las ganancias de capital.

18) En Nueva Zelanda se aplicaba una política similar por lo que respecta a los edificios construidos en el centro de las ciudades. Por cada mil pies cuadrados de superficie construida había la obligación de proporcionar 200 pies cuadrados de zona para estacionamiento.⁶ En otros lugares, por ejemplo, Chicago, Ill., EUA, se han adoptado providencias similares, pero la tendencia general apunta hacia la transformación de los requerimientos de "espacio" a términos monetarios.

Impuestos a la plusvalía

19) Otro tipo de cargo sobre la plusvalía es el que se cobra sobre los mejoramientos de la tierra hechos por el gobierno, por ejemplo, mediante un sistema de drenaje o de irrigación que abarque una gran superficie. Es evidente que los propietarios y ocupantes de las tierras en cuestión serán los beneficiarios directos del sistema y que, por tanto, el costo del

mismo debe ser cubierto, en todo lo posible, por ellos mismos, más que por el país en su conjunto. No siempre es fácil establecer y recaudar tales cargos. Cuando se aplican, por lo general toman la forma de un cargo anual sobre la tierra mejorada, a fin de atender, totalmente o en parte, el servicio de la deuda en que se incurrió para financiar las obras de mejoramiento. Evidentemente, podría recomendarse un cargo sobre el valor monetario de las obras de mejoramiento que cobraría a los propietarios de la tierra, semejante a los cargos a la plusvalía de Gran Bretaña o Jamaica. Empero, un cargo de esta naturaleza sería difícil de recaudar, debido a que los recursos en efectivo que están en manos de los pequeños propietarios no se incrementarán por el mero hecho de que hubiese aumentado el valor de su tierra.

20) Un típico ejemplo de un impuesto a la plusvalía de esta clase es el establecido en Paquistán mediante la Betterment Tax Ordinance, N° III, de 1964, que se encuentra relacionada con el programa de irrigación de los canales de Chulam Mohammed.

21) Los cargos anuales establecidos son proporcionales a los beneficios que probablemente se reciban del sistema de irrigación, pero no puede considerarse que equivalgan a una forma de imposición a las ganancias de capital.

Impuestos que se cobran una sola vez

22) Un impuesto en cierta medida similar al que grava las ganancias de capital, aunque con algunas diferencias importantes, fue recaudado en Noruega después de la segunda Guerra Mundial. Los causantes fueron gravados, con tasas que variaron del 20 al 80 por ciento después de una deducción básica, sobre el aumento de su capital entre 1940 y septiembre de 1945. Por supuesto, el aumento del capital era atribuible en parte al ahorro, pero el volumen de éste no podía haber sido considerable durante la ocupación alemana y el principal objetivo era gravar las ganancias de capital y los aumentos de riqueza derivados de la especulación y de la intervención en operaciones de mercado negro durante la guerra.

23) Un factor importante en el éxito de este impuesto (que produjo un rendimiento de 45 millones de coronas) fue el muy marcado resentimiento popular contra las personas que se beneficiaron con la guerra. Era adecuada la base administrativa con que se contaba para ese impuesto, toda vez que la estructura de la imposición a las ganancias de capital en Noruega estaba bien establecida y proporcionaba el dato de la magnitud de los capitales existentes en 1940, contra la que se compararon las cifras establecidas para septiembre de 1945.

24) En los párrafos 32 a 34 se hace referencia a un impuesto, propuesto recientemente en Suecia, con el que se pretende gravar el desarrollo urbano, en la forma de ciertos tipos de nuevos edificios.

⁵ Desde luego, la racionalidad del impuesto se halla en que el incremento en el valor de la tierra puede atribuirse en buena medida a los gastos generales del gobierno en apertura de tierras, construcción de carreteras troncales y provisión de otros servicios.

⁶ Otro ejemplo de permisos de planeamiento condicionados a la provisión de servicios públicos para estacionamiento de automóviles se encuentra muy recientemente (febrero de 1966) en Gran Bretaña, donde el asunto dio lugar a un debate parlamentario. Ciertas autoridades locales, como las de Bridgewater y Dunstable, han empezado a tomar iniciativas a este respecto.

Introducción

25) Debido a que, desde tiempo inmemorial, la transferencia de la propiedad de bienes raíces ha sido documentada y regis-

trada, también ha sido común que este tipo de transferencia sea objeto de imposición especial. El valor de la propiedad raíz se ha incrementado de manera regular y sostenida a lo largo del tiempo, de suerte que las transferencias de estas propiedades generalmente traen consigo la realización de una ganancia de capital. Los impuestos del timbre (que en ocasiones se denominan impuestos de transferencia), en la forma de una carga *ad valorem* sobre el precio de venta, no constituyen, desde luego, un impuesto a las ganancias de capital en el correcto sentido de esta expresión. Sin embargo, en la medida en la que el impuesto del timbre no puede ser trasladado hacia adelante, efectivamente transfiere una parte de la ganancia derivada de la transacción en favor del tesoro público.

26) Desde el punto de vista de las ganancias de capital, este tipo de impuesto es, desde luego, muy primitivo, toda vez que debe pagarse el mismo monto ya sea que la propiedad se enajene con una gran ganancia, con una ganancia pequeña o, incluso, con pérdida. Sin embargo, debido a que los valores de la propiedad raíz se encuentran, por lo general, al alza, el efecto genérico del impuesto dista de ser inequitativo. La venta de bienes raíces está gravada con tasas muy elevadas en, por ejemplo, Alemania, Bélgica, Francia, Grecia y Portugal. En el segundo de estos países las tasas impositivas fueron elevadas recientemente de manera sustancial.⁷

Elusión y evasión del impuesto

27) Tanto la elusión como la evasión se practican en el caso de los impuestos del timbre. Se llega a la evasión bien sea porque no se declara la realización de la transacción o porque se subestima el precio al cual la propiedad cambia de manos. Las omisiones en la declaración pueden convenir tanto al comprador como al vendedor: al primero, debido a que, si ha estado evadiendo el impuesto, en la medida en que sea menor el precio de compra será menor la cantidad por la que eventualmente tendrá que rendir cuentas; al segundo, porque un precio de venta ficticio por debajo del real minimizará cualquier impuesto a las ganancias de capital que eventualmente pudieran derivarse de la transacción. La elusión puede conseguirse, en el caso de un impuesto del timbre con tasas crecientes de acuerdo al valor de la transacción, enajenando por partes un activo de suerte que la tasa impositiva más baja se aplique repetidamente a diferentes partes de la que es, en realidad, una sola transacción. Debido, por otra parte, a que el impuesto del timbre grava normalmente una forma específica de transferencia, la elusión puede conseguirse si se da a la transacción una forma diferente, no gravada.

Niveles impositivos del impuesto del timbre

28) Está lejos de ser práctica poco común para un gobierno ilustrado el uso de métodos fiscales y de otra naturaleza para

⁷ La tasa impositiva en Bélgica es de 11% en ventas hasta por un millón de francos belgas (USA Dls. 20 000) y será ahora aumentada a un máximo de 14% en ventas mayores de 5 millones de francos belgas (USA Dls. 100 000). En Francia, la tasa es de 16.6% sobre la tierra, los edificios y el nombre comercial; mientras que es más elevada sobre la tierra para construcción, si ésta no se termina para una fecha preestablecida. En Alemania la tasa impositiva es de 7%. En Portugal la tasa básica del impuesto de transferencia es de 8% y en Grecia llega al 9 por ciento.

alentar la adquisición de propiedades residenciales por parte de los grupos de ingreso bajo, de suerte que se produzca una democracia de propietarios. Desde este punto de vista, difícilmente podría considerarse apropiado imponer un impuesto de timbre pesado a la adquisición de viviendas de costo reducido. Por otra parte, las viviendas que se sitúan en las escalas de precios más elevadas pueden fácilmente absorber montos considerables de impuesto del timbre. En consecuencia, es deseable contar con una escala de tarifas impositivas sobre la propiedad raíz, empezando con una tasa igual a cero por debajo de cierto nivel (pero sólo cuando la propiedad pueda clasificarse como vivienda de bajo costo para una unidad familiar) y siguiendo con tasas crecientes por encima de ese nivel.

Medidas para combatir la elusión y la evasión

29) Cuando se utiliza una escala de tasas crecientes en el impuesto del timbre, el expediente de vender activos grandes mediante una serie de transacciones pequeñas (e.g. un edificio de oficinas puede ser vendido piso por piso o despacho por despacho) para aprovecharse indebidamente de la forma de la tarifa, puede combatirse por lo general mediante medidas que permitan que una serie de transacciones que, en realidad, constituyen una sola mayor puedan acumularse con el propósito de aplicar el impuesto.

30) La evasión por omisiones en la declaración, que es la forma más común en todas partes, puede ser combatida mediante procedimientos de verificación. El honorario que cobra un abogado por intervenir en un traspaso de propiedad es, a menudo, proporcional al precio de venta de la propiedad y lo mismo suele ocurrir con el cobro que hace el corredor de bienes raíces. La propiedad misma o propiedades similares en el vecindario pueden haber sido previamente enajenadas o valuadas con propósitos impositivos. En consecuencia, puede existir información sobre honorarios profesionales o valor de propiedades que proporcione una base adecuada de comparación con propósitos de verificación.

Evolución hacia el impuesto sobre ganancias de capital

31) Es evidente que la experiencia práctica en la administración y en el correcto manejo de un impuesto del timbre de tasas crecientes puede ser un aspecto preliminar de la mayor utilidad para la puesta en práctica de un impuesto general a las ganancias de capital. Si el impuesto del timbre no puede

⁸ Por ejemplo, en Gran Bretaña existe una exención básica y niveles tarifarios graduados en el impuesto del timbre sobre traspaso de propiedades como sigue:

Impuesto del timbre sobre el traspaso de propiedades

Valor	Tasa impositiva
Hasta 4 500 £	Exento
Hasta 6 000 £	5 chelines por 50 £ (1.2%)
Más de 6 000 £	10 chelines por 50 £ (1%)

(En Gran Bretaña existe también exención del impuesto al consumo para las caravanas residenciales motorizadas y sus asentamientos.)

recaudarse efectivamente, resulta inconcebible que pueda tenerse éxito en la aplicación equitativa de un impuesto a las ganancias de capital y no debía pensarse en el establecimiento de este tipo de gravamen basta que se hubiera obtenido experiencia suficiente mediante la correcta aplicación del impuesto del timbre.

Impuesto sobre nuevos edificios

2) Un ejemplo de un impuesto sobre edificios nuevos, que probablemente grave al menos en parte la ganancia de capital que resulta del cambio en el uso de la tierra, se encuentra en el nuevo impuesto anunciado en el presupuesto de Suecia de 1 de enero de 1967.

33) Una de las características de este presupuesto deflacionario es la introducción de un impuesto de 25% sobre el costo total de la construcción de edificios "no esenciales", incluyendo oficinas, bancos, tiendas, auditorios, gasolineras y estadios deportivos. El gravamen equivale a un impuesto del timbre que se cobrase una sola vez y de un nivel anormalmente alto y, como otras formas del impuesto del timbre, es un gravamen selectivo que favorece la construcción de viviendas, la que no se encuentra gravada en absoluto. La discriminación contra los edificios no industriales es paralela a la que se encuentra en los sistemas de depreciación de muchos países, que permiten reducciones en el caso de edificios industriales, pero no en el de las tiendas, edificios de oficina, etcétera.

34) Debe observarse, empero, que los hoteles no se hallan incluidos entre los edificios "no esenciales", lo que refleja la reciente buena disposición con la que tanto los países industriales como los países en desarrollo han llegado a contemplar a actividad turística y el capital fijo a ella dedicado.

Distribución de ingresos de las empresas, incluyendo liquidación

35) Las ganancias de capital realizadas por las empresas pueden hacerse llegar a los accionistas de dos maneras:

a] mediante las distribuciones anuales de ingresos (y, en ocasiones, de capital) que realizan las empresas; y,

b] en las distribuciones finales a los accionistas, cuando una empresa entra en liquidación o quiebra.

36) Es una cuestión relativamente sencilla establecer que todas las distribuciones de las empresas a sus accionistas deben considerarse como un ingreso en manos de éstos con vistas al impuesto sobre la renta. Es ésta una manera efectiva de gravar las ganancias de capital distribuidas cuando no existe un impuesto formal a estas ganancias. Es necesario, desde luego, a fin de combatir una forma simple de eludir el impuesto, hacer frente a la cuestión de reducción de capital y de reembolso a los accionistas, cuando tales medidas se ven acompañadas de emisiones de bonos o de acumulación de dividendos con objeto

de restaurar el capital, mediante la consideración de tales operaciones como medidas distributivas. Evidentemente, una genuina reducción y reembolso del capital suscrito, cuando una compañía reduce el campo de sus actividades, no puede ser calificada como una distribución imponible.

37) Tales disposiciones en relación con la liquidación son una herramienta para combatir la elusión en países⁹ donde se gravan los dividendos que reciben los accionistas, además del impuesto que se cobra sobre el ingreso de la empresa del que provienen tales dividendos. Sin embargo, puede resultar necesario, a fin de cubrir tanto las ganancias de capital como el ingreso de las compañías, ampliar un tanto la legislación al respecto.

Transición hacia un impuesto formal sobre ganancias de capital

38) Un país que haya adoptado algunos o todos los tipos de imposición a los que se ha hecho referencia hasta ahora habrá cubierto muchas de las fuentes de ganancias de capital y, probablemente, será escasa la recaudación potencial en el campo que aún quede por cubrir. Un país en desarrollo debería adoptar nuevas medidas hacia una imposición más completa de las ganancias de capital sólo después de haber considerado muy cuidadosamente las cuestiones relevantes.

39) En realidad son numerosos los argumentos que pueden aducirse, si se ha decidido establecer un impuesto general a las ganancias de capital, en favor de la opinión de que tal gravamen debe ser introducido en una serie de etapas sencillas y graduadas, comenzando con tasas impositivas bajas y cubriendo inicialmente sólo unos cuantos tipos de activos. La tierra y los bienes raíces son, por lo general, los mejores candidatos para el campo imponible inicial del gravamen, permitiendo que las acciones y otros activos se introduzcan posteriormente.

40) El establecimiento de un impuesto formal a las ganancias de capital no necesariamente supone que deban dejarse sin efecto los otros tipos de gravamen a que se ha hecho referencia aquí, aunque, por ejemplo, el impuesto del timbre sobre las transferencias de bienes raíces puede ser reducido cuando se empieza a gravar la ganancia de capital real. Sin embargo, dado que el impuesto sobre ganancias de capital se cobra, por lo general, sobre ganancias de capital realizadas, habría buenos argumentos para retener los cargos a la plusvalía y por conversión en el uso de la tierra, que deben pagarse cuando se produce el aumento en el valor, pudiéndolos compensar, llegado el caso, cuando se pague el impuesto sobre las ganancias de capital poco después de que se haya pagado un cargo a la plusvalía.¹⁰

(Continuará)

⁹ Tales disposiciones existen en muchos países, por ejemplo, en Suecia, Reino Unido, Estados Unidos e India (véase la sección 2[22] de ITA, 1961).

¹⁰ Cuando la realización de la ganancia de capital tiene lugar después de un cierto tiempo considerable (por ejemplo, más de un año) del pago de los cargos a la plusvalía, estos últimos deben considerarse como un gasto que reduce la ganancia de capital realizada.