

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

H. W. T. PEPPER

(Conclusión)

IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE CAPITAL.

Argumentos en pro y en contra del impuesto a las ganancias de capital

1) En favor del impuesto sobre las ganancias de capital es posible argüir que:

a] No hay equidad en una situación en la cual una parte de la comunidad obtiene ganancias de capital no gravadas, que pueden ser utilizadas como ingreso, en tanto que otros ausantes son gravados sobre la totalidad de sus ingresos ordinarios.

b] A pesar de que gran parte de las ganancias de capital pueden ser consideradas como ganancias "de papel", resultantes de la devaluación de la moneda y de otros factores, es ostensible que el que obtiene tales ganancias se encuentra en mejor posición que el causante que no las tiene y cuyos ahorros pueden estar constituidos por depósitos fijos o valores de renta fija. En consecuencia, los causantes que realizan tales ganancias de capital deben pagar más impuesto que los que no las realizan.

c] Si se gravan las ganancias de capital, será más fácil, desde el punto de vista administrativo, hacer frente a los evasores del impuesto sobre la renta, los que, en otras circunstancias, podrían evitar las sanciones atribuyendo sus aumentos no declarados de riqueza a ganancias de capital no gravables.

42) Los siguientes argumentos se esgrimen en contra del impuesto a las ganancias de capital:

NOTA: La primera parte de este trabajo se publicó en el número de agosto último de esta misma revista (pp. 650-655) e incluyó los párrafos 1-40 (ver índice general del contenido del trabajo al principio de esa primera parte).

a] La ganancia de capital puede representar un incremento del valor logrado en un período muy largo, siendo inequitativo gravarlo como un ingreso percibido en el año de la realización.

b] Es probable que la ganancia (gravada) se obtenga sólo una vez y sea seguida por pérdidas (no declaradas), de suerte que, aunque el causante no tenga una ganancia de capital neta, habrá pagado el impuesto.

c] Algunas ganancias de capital son en realidad ficticias, pues sólo constituyen el reflejo de la devaluación de la moneda y no una ganancia en términos reales; las "ganancias" derivadas de valores de renta fija sólo reflejan una caída en las tasas de interés.

d] Un impuesto sobre las ganancias de capital derivadas de los bienes raíces tiende a elevar el precio de la tierra y las dificultades para adquirir la misma con propósitos de desarrollo urbano.

e] Un impuesto a las ganancias de capital sobre las acciones tiende a desalentar las operaciones necesarias y a alentar las transacciones fuera de los mercados de valores, en la que se evade el impuesto del timbre.

f] Es inequitativo no permitir la deducción de las pérdidas de capital del ingreso gravable, pero permitirlo podría poner en peligro la recaudación del impuesto sobre la renta en épocas de depresión del mercado de valores.

g] Algunas ganancias de capital derivadas, por ejemplo, de la venta forzosa son involuntarias y pueden dar lugar a pérdidas reales derivadas de la disrupción de los negocios, cuya magnitud puede superar con mucho a la de la ganancia no deseada.

h) La imposición a las ganancias de capital desalienta la inversión en valores y el crecimiento de las empresas en general, siendo particularmente inadecuada para los países en desarrollo.

i) Las ganancias de capital no son un privilegio exclusivo de los ricos, los "pobres" pueden obtener ganancias de capital de diversos tipos.

j) El rendimiento de un impuesto a las ganancias de capital es bajo¹¹ y no guarda relación con el daño económico que el impuesto puede causar.

k) Debido a que es más probable que las ganancias de capital que se realizan dentro del país que adopta el impuesto sean gravadas de manera más efectiva que las realizadas en el exterior, existe un incentivo para que los causantes inviertan fuera con la esperanza de escapar a la acción del impuesto en su país. Es probable que esto resulte en detrimento de la posición de la balanza de pagos y del desarrollo del país en general.

l) La imposición a las ganancias de capital puede alentar la formación de monopolios debido a que desaparecen algunos de los incentivos (la posibilidad de conseguir ganancias de capital no gravadas) de las nuevas inversiones relativamente riesgosas y se ve más favorecida la inversión en empresas mayores, más antiguas y menos emprendedoras, que proporcionan ingresos más estables pero que tienen menores perspectivas de crecimiento.

Política general

43) Los siguientes párrafos se refieren a diversas cuestiones importantes sobre política que necesitan ser consideradas, desde los puntos de vista de factibilidad administrativa, equidad y prevención de la elusión.

Alcance del impuesto

44) Ya se ha hecho referencia a la necesidad de que el impuesto a las ganancias de capital se desarrolle en etapas, siendo el candidato lógico para la primera la tierra y los bienes in-

muebles, los que, como se hizo notar anteriormente, pueden estar ya sujetos a cargas semejantes al impuesto a las ganancias de capital. Más adelante se discuten otros puntos que se refieren al alcance del impuesto.

Límite de exención

45) Cuando se implanta por primera vez un impuesto a las ganancias de capital, es deseable que se cuente con un límite de exención relativamente alto, de suerte que las ganancias pequeñas no queden sujetas al impuesto y se salve lo que otra suerte constituiría una formidable barrera administrativa. Cuando la imposición a las ganancias de capital constituye un gravamen completamente separado del impuesto sobre la renta, es indiscutible la necesidad de un límite de exención. Sin él, las personas¹² que se encuentran por debajo del límite mínimo gravable del impuesto sobre la renta, podrían quedar sujetas al impuesto sobre ganancias de capital, en las ganancias derivadas, por ejemplo, de la venta de lotes rurales muy pequeños, lo que sería, indudablemente, una situación en extremo ridícula. Puede citarse como ejemplo del límite de exención el de Paquistán, país en el que las ganancias inferiores a 10 000 rupias¹³ se encuentran exentas, en tanto que se permiten diversas deducciones de las ganancias superiores a esa cantidad, antes de aplicar el impuesto.

46) En los casos en los que la imposición a las ganancias de capital forma parte de la imposición al ingreso, se tiene por supuesto, una situación diferente, toda vez que las exenciones y deducciones permitidas por la ley del impuesto sobre la renta se aplican tanto al ingreso como a las ganancias de capital.

47) Cuando se establece un impuesto a las ganancias de capital en algún país en desarrollo, es casi seguro que se presente un problema de escasez de personal calificado para la administración del mismo. En consecuencia, en aras de la simplicidad administrativa, sería deseable mantener separados el impuesto sobre la renta y el impuesto a las ganancias de capital. Un límite inicial de exención relativamente elevado contribuirá a mantener dentro de márgenes razonables el número de causantes y, en general, restringirá la obligación fiscal a los causantes opulentos, cuyas declaraciones fiscales a menudo son preparadas por un contador profesional.

48) Aparte de la cuestión de dejar exentas las ganancias de capital que se sitúan por debajo de determinado límite, existen ciertos tipos de ganancias de capital cuya exclusión del impuesto debe ser considerada. Este asunto se examina en los párrafos siguientes.

Exención: bienes muebles

49) Por razones de orden administrativo y debido a que la recaudación potencial existente es muy reducida, puede afirmarse

¹¹ Por ejemplo, en Estados Unidos, país que cuenta con una experiencia de más de cincuenta años en la imposición a las ganancias de capital, en algunos de los años recientes las ganancias de capital declaradas han sido equivalentes a aproximadamente el 2% del ingreso declarado para el impuesto sobre la renta y la tasa impositiva real sobre las ganancias de capital es aproximadamente la mitad de la correspondiente al impuesto sobre la renta. En la India, la recaudación por ganancias de capital en el año fiscal 1961-62 fue del orden de 0.4% del rendimiento del impuesto sobre la renta. En Gran Bretaña, el impuesto a las ganancias de capital a corto plazo rindió alrededor de £1.25 millones en 1963-64; £3 millones en 1964-65 y £3.5 millones en 1965-66. El nuevo impuesto a las ganancias de capital produjo £2.4 millones entre abril y noviembre de 1966 y se estima que produciría £5 millones en el período del 6 de abril de 1966 al 5 de abril de 1967, frente a una cifra de £5 003 millones derivada de todos los impuestos al ingreso y una recaudación total de £10 234 millones. Sin embargo, esta última comparación difícilmente puede considerarse como significativa en vista de una serie de circunstancias especiales, como la reciente introducción del impuesto y la política deflacionaria que sigue el gobierno laborista, que limitó la posibilidad de realizar ganancias de capital en el período cubierto por el nuevo gravamen. La estimación de £5 millones para el año fiscal 1966-67 se compara con una estimación de £75 millones que se espera recaudar del impuesto del timbre, lo que supone que este último no puede, en modo alguno, ser eliminado como fuente de ingresos impositivos, aun en países avanzados.

¹² Tales personas bien podrían ser campesinos de los países en los que las leyes sobre herencias y legados y una alta tasa de natalidad dan lugar a que las tenencias agrícolas se vean reducidas, después de una o cuantas generaciones, a proporciones muy pequeñas.

¹³ Los límites de exención en otros países se sitúan a los siguientes niveles: Argentina, 100 000 pesos; Austria, 40 000 schillings; Birmania, 25 000 kayats; Ceilán, 2 000 ó 5 000 rupias; Dinamarca, 1 000 ó 3 000 coronas; Alemania, 10 000 marcos; India, 5 000 rupias; Indonesia, 50 000 rupias; y Japón, 150 000 yens.

con certeza que deben quedar fuera del alcance inicial de impuesto sobre ganancias de capital aquellos bienes muebles de uso personal, tales como automóviles, mobiliario, joyería y ornamentos personales. La cuestión puede siempre ser considerada en una etapa posterior, si esta exclusión parece dar lugar a pérdidas importantes de recaudación. Muchos países en los que existe imposición a las ganancias de capital suelen declarar exentas a las ganancias resultantes de la venta de bienes muebles de uso personal, o reducir en buena medida el impuesto sobre ellas. En Gran Bretaña la exención concede en los casos en que tal venta produce una ganancia inferior a un mil libras esterlinas.

Exención: acciones y otros valores mobiliarios

1) Como se señaló en el párrafo 29, puede ser administrativamente deseable restringir inicialmente la imposición de las ganancias de capital a la tierra y otros bienes inmuebles (y a sus diversos títulos con ellos ligados), permitiendo que las acciones y otros valores sean gravados posteriormente. Esto deja una laguna potencial que puede ser aprovechada por una compañía que posea bienes raíces y cuyo propietario, en lugar de vender la propiedad, venda una parte de las acciones de la empresa, obteniendo una ganancia de capital sobre las acciones en lugar de sobre la propiedad. Empero, esta laguna no es tan significativa como puede parecer a primera vista. Si la operación de venta es genuina, resulta más probable que la parte compradora desee adquirir títulos personales sobre la propiedad que participar en una maniobra de elusión fiscal que puede tornarse contra ella misma si, en el futuro, desea colocar la propiedad bajo su nombre.

51) De cualquier manera, el riesgo de permitir maniobras de elusión de esta naturaleza es el precio que debe pagarse inicialmente si se desea mantener la carga administrativa dentro de límites razonables. En realidad, varios países (entre los, Argentina e Israel) se han acercado a la imposición a las ganancias de capital excluyendo en una primera etapa las ganancias derivadas de los valores mobiliarios, otros han permitido deducciones notablemente generosas cuando las ganancias reinvierten, y otros más (España, por ejemplo) han decidido gravar tales ganancias sólo cuando se realizan dentro de un período breve (doce meses en el caso de España).

Exención: residencias privadas

2) Se acostumbra¹⁴ excluir del alcance del impuesto a las ganancias de capital a las utilidades que se obtienen de la venta de la residencia particular del causante. El mejor método para proporcionar alivio fiscal en este caso es el que se aplica en los Estados Unidos. De acuerdo con él, la ganancia de capital realizada se computa de la manera usual pero se le deduce del costo de la nueva residencia, en lugar de quedar sujeta inmediatamente al impuesto. Esto impide, de una manera simple y efectiva, la elusión del impuesto por parte, por ejemplo, de un usante que residiese temporalmente en una gran mansión cuando el único propósito de deducir del impuesto la ganancia

subsecuente. Cuando posteriormente se efectúa una nueva venta de la vivienda, sólo puede deducirse del precio de venta el costo de la segunda residencia, una vez restada la ganancia anterior (o no puede deducirse nada en caso de que la ganancia haya excedido el costo). De este modo, la ganancia de la segunda transacción se ve ampliada por la ganancia de la primera. Si se realiza una serie de transacciones el efecto es acumulativo, de suerte que, aunque cada residencia sea remplazada, surge una ganancia gravable tan pronto como la ganancia acumulativa exceda el precio de la nueva residencia (véase el ejemplo del párrafo 53). Para este momento, el causante habrá realizado una ganancia de capital, libre de impuesto, equivalente al costo de su última residencia, siendo evidente que habrá sido tratado con gran generosidad.

53) El siguiente ejemplo ilustra la exención a que se hizo referencia en el párrafo 52.

Año 1	Residencia núm. 1, adquirida en	£ 3 000	
Año 4	Residencia núm. 1, vendida en	£ 3 600	
	Residencia núm. 2, adquirida en	£ 4 000	
	Ganancia de capital en la residencia núm. 1 (3 600 — 3 000 = 600)		
	Compensación de la ganancia de capital contra el costo de la residencia núm. 2	£ 600	
	Costo básico revisado de la residencia núm. 2	£ 3 400	
Año 7	Residencia núm. 2, vendida en	£ 5 000	
	Residencia núm. 3, adquirida en	£ 6 000	
	Ganancia de capital en la residencia núm. 2		
	Precio de venta	£ 5 000	
	Costo básico revisado	£ 3 400	
	Ganancia de capital	£ 1 600	
		£ 1 600	
	Compensación de la ganancia de capital contra el costo de la residencia núm. 3	£ 1 600	
	Costo básico revisado de la residencia núm. 3	£ 4 400	
Año 15	Residencia núm. 3, vendida en	£10 000	
	Residencia núm. 4, comprada en (el causante se ha trasladado a una zona menos costosa).	£ 5 500	
	Ganancia de capital en la residencia núm. 3		
	Precio de venta	£10 000	
	Costo básico revisado	£ 4 400	
	Ganancia de capital	£ 5 600	
	Compensación de parte de la ganancia de capital	£ 5 500	
	Ganancia de capital gravable	£ 100	£ 5 500
	Costo revisado básico de la residencia núm. 4		NULO

Nota 1. Cuando se vende la residencia número 4, la totalidad de los ingresos (menos los gastos, véase nota 2) representará una ganancia de capital, pero ésta, a su vez, será compensada contra el costo de la residencia número 5.

¹⁴ Se ha alegado que no hay mayor justificación para excluir las viviendas que para excluir cualquier otra inversión. Sin embargo, en medida en que prevalezca la escasez de viviendas de suerte que los usuarios se vean forzados a invertir en la compra de una casa habitación con el simple objetivo de contar con un techo, es probable que las viviendas sigan recibiendo el mismo tratamiento fiscal favorable que comúnmente se les aplica en la actualidad.

Nota 2. A fin de contar con un ejemplo simple, en éste se han omitido todos los gastos. En la práctica, la ganancia de capital derivada de la venta de una propiedad se vería reducida por: a] el costo de los mejoramientos hechos en el tiempo transcurrido entre la compra y la venta; y, b] el costo de la venta, incluyendo publicidad, comisión del agente de ventas y el pago de derechos.

Nota 3. Debe observarse que el efecto de las compensaciones es la acumulación de un monto creciente de obligación fiscal latente por concepto de ganancias de capital (en el ejemplo £ 600, £ 1 600 y £ 5 500), pero esta obligación latente puede posponerse de manera casi indefinida.

54) Un método más sencillo consiste en excluir por completo del impuesto las ganancias del capital que puedan derivarse de la venta de la residencia principal del causante. Parece especialmente aconsejable introducir una disposición de esta naturaleza, cuando va a establecerse un impuesto a las ganancias de capital. En una etapa posterior, será necesario adoptar las medidas adecuadas a fin de hacer frente a la elusión, que puede producirse por medio de una serie de operaciones con residencias sucesivamente compradas y vendidas por la misma persona. Esto puede conseguirse de una manera muy simple, limitando la exención del impuesto a sólo una transacción por causantes, pero esta restricción por lo general no funcionará de manera tan equitativa como el sistema descrito en el parágrafo 52, debido principalmente a que no habrá tratamiento equitativo para los diferentes causantes.

55) Por ejemplo, un causante cuyo empleo supone cambios de una población a otra y, por tanto, una serie de compra-ventas de viviendas, se encontrará en peor situación bajo un sistema que permita una sola exención, que otro causante que cuente con un empleo, negocio o profesión sedentario. Aún más, un causante puede obtener una pequeña ganancia de capital libre de impuesto por la venta de su vivienda y, más adelante, cuando ya ha hecho uso de la exención única, quedar sujeto al impuesto en una ganancia mucho mayor.

56) Otros métodos para impedir la elusión del impuesto establecen un período mínimo de residencia, antes de que pueda tenerse derecho a la exención, o suponen una decisión respecto de si un determinado cambio de residencia se hace con vistas a obtener una ganancia de capital o por otras razones "no gravables", como motivos de salud, mejoramiento de vivienda, etc. Las dificultades de estos procedimientos son evidentes.

Exención parcial de la vivienda: cambio de uso

57) En la legislación de impuesto a las ganancias de capital de Gran Bretaña, por ejemplo, se adopta un sistema simple y equitativo para conceder exención parcial en el caso en el que una vivienda haya sido utilizada con propósitos comerciales (por ejemplo, alquilarla a un arrendatario) por el causante, antes o después de que éste habitara en ella. Supóngase que la propiedad fue poseída por el causante por un lapso total de seis años, pero se ocupó sólo durante cuatro años (bien fuera porque hubo un período inicial de dos años de arrendamiento debido a un contrato que el arrendatario había firmado con el propietario anterior, o bien porque durante los dos últimos años la propiedad se alquiló, amueblada, mientras el causante conseguía un precio de venta satisfactorio). Supóngase también,

que el período completo de seis años ha transcurrido desde la introducción del impuesto a las ganancias de capital. En estas condiciones la ganancia de capital gravable podría reducirse a:

$$\frac{\text{Período de propiedad comercial}}{\text{Período total de propiedad}} = \frac{2}{6} \times \text{ganancia de capital}$$

Cualquier período en el que la residencia estuviera vacía antes de su ocupación por el propietario o en el tiempo transcurrido entre la salida del propietario antes de la venta y la fecha real de venta, sería, por supuesto, considerado como período de propiedad residencial (exenta).

58) Cuando una propiedad se utiliza en parte con propósitos comerciales y en parte como residencia (por ejemplo, un edificio de tres pisos o departamentos, de los cuales el causante ocupa uno), la solución más razonable parece ser la de limitar la exención a la porción que ocupa directamente el causante. En realidad, es ésta la solución que se adopta más generalmente, constituyendo una característica de los sistemas británico y estadounidense.

Exención: valores gubernamentales

59) Aunque las ganancias de capital pueden derivarse tanto de los valores gubernamentales como de cualesquier otros, parece aconsejable que un Gobierno que va a establecer un impuesto a las ganancias de capital declare exentos del impuesto a sus propios valores, al menos durante un período inicial. En los casos en que tales valores son a corto plazo, han sido vendidos con descuento y con tasas de interés moderadas, es probable que los tenedores se sientan molestos si se establece un impuesto después de que ellos han suscrito, patrióticamente tales valores, sobre la base de un cierto rendimiento en el momento de su venta y se dan cuenta que ese rendimiento se ve reducido por el impuesto a las ganancias de capital.

60) La prima de vencimiento de los valores asegurados es, por lo general, un factor que forma parte del rendimiento total en el momento de venta anunciándose así en los términos de la emisión, y es descontada en el precio de mercado del título y no puede considerársele, en ningún caso, como una ganancia de capital del inversionista. En consecuencia, el tratamiento lógico consiste en excluir del cálculo de las ganancias de capital el margen entre los precios de emisión y de vencimiento. Este procedimiento ha sido adoptado, por ejemplo, en el impuesto a las ganancias de capital de Gran Bretaña. Además, por lo general, esta parte del rendimiento del inversionista encuentra también exenta de impuesto sobre la renta.

61) En el caso de valores asegurados a largo plazo o sin fecha de vencimiento, resulta probable que los títulos pierdan valor, en términos reales, en el transcurso del tiempo. Aunque un causante que ha adquirido títulos de esta naturaleza a un precio bajo puede obtener una ganancia de capital, no estará convencido de que se trate de una ganancia en términos reales, y también en este caso, resulta probable que la recaudación neta que pudiera obtener (si es que alguna) sería desproporcionada respecto a las reacciones negativas a que podría dar lugar. Un país en desarrollo, deseoso de crear un buen mercado para los valores gubernamentales, seguramente encontrará conveniente dejarlos fuera del alcance del impuesto a las ganancias de capital.

62) Incidentalmente, puede observarse que, en general y a largo plazo, excepto en el caso de los valores emitidos con descuento, o redimibles con premio, no existe "base gravable" para los valores asegurados (véanse parágrafos 64 *et seq*). En los casos en que los valores son emitidos a la par y, finalmente, redimidos de la misma forma, sin importar lo que pueda haber corrido con su precio en el lapso considerado entre la emisión y la redención, la posición final de todos los tenedores de valores, considerados en conjunto, es la de una pérdida neta de capital, incluso en términos nominales, debido a que las ganancias totales se compensan exactamente con las pérdidas totales. Se produce una pérdida neta por concepto de comisiones de corredores, impuestos del timbre¹⁵ y otros conceptos que representan desembolsos en las diversas transacciones de compraventa.

63) Cuando las transacciones con valores asegurados forman parte de las operaciones de una empresa financiera, es evidente que las utilidades o pérdidas, incluyendo las emisiones con descuento a las primas de redención, deben considerarse como utilidades o pérdidas relacionadas con el impuesto sobre la renta y nada tienen que ver con el impuesto a las ganancias de capital.

Exención: "juego" y ganancias especulativas: existencia de base gravable

64) Las ganancias derivadas del juego, para los propósitos de esta sección, no deben incluir las transacciones en los mercados de los valores, debido a que la base material de los llamados "juegos" en el mercado de valores, principalmente de acciones, son activos "crecientes". Por lo general el valor de tales títulos aumenta con el curso del tiempo, de modo que, después de un cierto lapso, el resultado neto de tales transacciones es una utilidad, es decir, existe una "base gravable" sobre la cual establecer el impuesto (véanse, sin embargo, los parágrafos 59 a 63, en lo que se refiere a valores asegurados). Por esta razón es adecuado, tanto desde el punto de vista político como administrativo, incluir a la compraventa de acciones dentro del impuesto a las ganancias de capital en algún momento, de preferencia bastante tiempo después de la etapa en que los bienes raíces quedaron sujetos al impuesto.

65) Esto mismo no puede ser aplicado a los juegos de dinero propiamente dichos, bien sean juegos de azar o juegos en los que se combina el azar y la habilidad del jugador, en los clubes, casinos y otros lugares. En este caso, las ganancias totales no pueden exceder a las pérdidas, de modo que no se cuenta con una base gravable neta, sobre la que pueda establecerse el impuesto. En caso de que intervenga un establecimiento, las pérdidas totales de los jugadores excederán, por supuesto, sus ganancias en un monto igual al "porcentaje de la casa", es decir la proporción del volumen total jugado que se propia la administración. El establecimiento debe pagar impuesto sobre la renta sobre sus utilidades. La pérdida neta de los jugadores en su conjunto, con la que se completa la ecuación, sólo proporciona, como es evidente, una base negativa para obtener recaudación adicional.

66) Esto conduce, lógicamente, a la elusión del impuesto en todos los juegos o especulaciones en campos de actividad en los que no hay crecimiento natural de la base material de la actividad, por ejemplo, el dinero que se apuesta en los juegos

a que se hizo referencia en el párrafo precedente, las apuestas en las carreras de caballos y en otros deportes y la especulación a futuros con productos básicos.¹⁶ En los casos en que las ganancias totales sean iguales a las pérdidas totales (o incluso menores que éstas, debido a la deducción de diversos gastos), la única posibilidad de recoger recaudación es decidirse a gravar a los ganadores, sin permitir ningún alivio fiscal para los perdedores.

67) El resultado señalado en el párrafo 66 se consigue, por lo general, en la práctica sin dificultades indebidas y sin intervención pública, debido a que los operadores de juegos y maniobras especulativas pueden dividirse fácilmente en dos clases, que podrían denominarse "profesionales" y "aficionados". De manera aún más afortunada para la administración, el conjunto de los profesionales obtiene utilidades, mientras que el conjunto de los aficionados obtiene pérdidas. Aún más, por definición, los primeros desempeñan actividades comerciales o profesionales, a las que pueden atribuirse sus utilidades, en tanto que los últimos no toman parte en la actividad profesional o comercial.¹⁷

68) Independientemente de poder aprovechar en forma adecuada lo referente a las ganancias y pérdidas, por lo general un gobierno puede obtener ingresos sustanciales gravando el volumen total de las apuestas o de los ingresos de loterías y, además, tiene la ventaja de poder actuar de esta manera adoptando una actitud moral.

69) Por lo que se refiere a las apuestas en carreras de caballos, la división de que se habla puede establecerse entre los "profesionales" (es decir, los tomadores de apuestas) y los "aficionados" (es decir, los apostadores). A largo plazo, los primeros consiguen una ganancia neta y los segundos sufren una pérdida. Los primeros consideran sus actividades como un negocio y pueden estar sujetos al impuesto sobre la renta. Los aficionados obtienen en total una sustancial pérdida neta (que será mayor en la medida en que exista algún impuesto sobre el total de las apuestas), no habiendo, en consecuencia, base gravable para el impuesto a las ganancias de capital.

Exención: transacciones a futuros con productos básicos

70) En el mercado a futuros de los productos básicos, se encuentra la misma división entre profesionales y aficionados. Los profesionales (entre los que se cuentan los comerciantes, corredores, negociantes y aquellos que por razones comerciales deben vender o comprar, a futuros, su producción o su demanda de un producto determinado) obtienen ganancias a largo plazo si se les considera en conjunto. Los aficionados, que en conjunto sufren pérdidas derivadas de transacciones especulativas aisladas, no proporcionan base imponible para el gravamen. Esto se debe a que, por lo general, en un determinado período las pérdidas y las ganancias totales en el mercado en un producto básico tienden a compensarse, debido a que no existe la misma propensión al "crecimiento" en los productos

¹⁶ En términos generales, no existe un crecimiento secular en el valor real de los productos básicos, aunque puede haber incrementos en términos monetarios. Por el contrario, los mejoramientos en la producción y en los métodos de extracción dan lugar a decrementos en los precios. Existen algunas excepciones, por ejemplo algunos minerales escasos, cuya oferta mundial es insuficiente o amenaza con extinguirse.

¹⁷ Véase, por ejemplo, el caso de *Graham vs. Green*, en el que un juez británico describió a una apuesta como un simple "convenio irracional".

¹⁵ Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que muchos gobiernos ex-
ceptúan a sus propios valores del impuesto del timbre o de transferencia.

básicos que en las acciones. En realidad, en ocasiones se encuentran largos períodos en los que los precios de los productos básicos se reducen en lugar de aumentar.

71) De esta suerte, la política debe consistir en dejar a los aficionados por la paz y continuar cobrando impuestos sobre la renta a los profesionales, que comprenden no sólo a las personas señaladas en el párrafo anterior, cuyos negocios abarcan o incluyen transacciones a futuros, sino también a las personas que sistemáticamente "juegan" en los mercados de productos básicos y están sujetos a impuesto sobre sus utilidades, dentro del sistema de impuesto sobre la renta.¹⁸ Después de excluir estas categorías sólo quedará una pérdida neta total, que representará la participación de los aficionados, y no habrá base gravable para el impuesto a las ganancias de capital.

72) Aparte de la falta de una base gravable firme para la imposición a las ganancias de capital en los casos de los "aficionados" o de la "pérdida neta agregada" a la que se ha hecho referencia más arriba, probablemente será muy elevado el costo administrativo de gravar tales transacciones. Por otra parte, debido a que las transacciones tratadas en este apartado producirán una pérdida neta agregada, que puede ser compensada contra otras ganancias gravables, es probable que sólo se consiga una recaudación negativa con la inclusión de tales transacciones dentro del campo de las ganancias de capital.

DONACIONES, HERENCIAS Y ADQUISICIONES OBLIGATORIAS

Consideraciones generales

73) En general, el impuesto a las ganancias de capital se aplica sobre las ganancias realizadas y la realización normalmente se produce a través de la venta de la propiedad de que se trata. Sin embargo, los derechos de propiedad pueden transferirse por medios distintos de la venta voluntaria, por ejemplo, por donación o herencia. Incluso en una ley muy simple sobre impuesto a las ganancias de capital, debe prestarse atención a la transferencia por medio de donaciones, pues de otra suerte tales transferencias abrirían muy amplias posibilidades de elusión del impuesto.

Donaciones

74) Existen, en general, dos maneras de hacer frente al asunto de las donaciones. Una de ellas coloca al beneficiario en el lugar del donador, por lo que se refiere al activo que le ha sido obsequiado. En este caso, se considera como si el beneficiario hubiese adquirido la propiedad al precio pagado por el donador y en la misma fecha en la que el donador adquirió realmente la propiedad. El otro método consiste en suponer que la donación es una venta al precio corriente del mercado. Por tanto, el donador puede obtener una "ganancia de capital" sobre la cual debe pagar impuestos. Además, se considera que el beneficiario ha comprado la propiedad al precio de valuación que se le ha asignado, este valor es deducido de los ingresos de la venta final que eventualmente hará el beneficiario.

75) Por lo general se prefiere al método de valuación dado que es probable que produzca ingresos impositivos más pron-

to que el otro. También desde un punto de vista práctico es preferible el método de valuación porque la computación fiscal de la venta por el beneficiario podrá referirse al período entre la fecha de adquisición y la fecha de venta, en lugar de a un período que se extiende indefinidamente hacia atrás en el tiempo, hasta la adquisición original por parte del donador.

76) Cuando se recauda un impuesto sobre donaciones además del impuesto a las ganancias de capital, es deseable examinar la necesidad de alguna reducción, de suerte que la misma transacción no quede completamente gravada por ambos impuestos. La razón de un impuesto sobre donaciones se encuentra, desde luego, en la necesidad de recaudar una parte del impuesto que se hubiera pagado si la transferencia hubiera tenido lugar por herencia, en lugar de por donación. Por otra parte, el impuesto a las ganancias de capital sólo se refiere a un exceso de valor en la fecha de la donación, respecto del costo de adquisición. La manera apropiada de combatir la doble imposición sería la de deducir el impuesto a las ganancias de capital del valor bruto sobre el que se computa el impuesto sobre donaciones. Una alternativa consistiría en deducir el monto del impuesto sobre donaciones del valor del que se deduciría la ganancia de capital.

Herencias

77) Es pequeño el peligro de que la elusión del impuesto por la transferencia de propiedad con motivo de muerte (en lugar de durante la vida del causante) se convierta en una seria amenaza para la recaudación debido a que el hombre sólo muere una vez. En consecuencia, parecería adecuado omitir cualquier referencia a los legados o herencias desde el punto de vista de que no existiría ninguna ganancia de capital gravable. El impuesto queda establecido, sobre la propiedad del difunto, cuando ésta es transferida con motivo de la muerte. Por otra parte, cuando más adelante el heredero enajena el activo, debe permitirse reducir del precio de venta la valuación que se hizo de la propiedad heredada.

78) El tratamiento más severo en materia de impuesto a las ganancias de capital, consiste en considerar que el legado es una enajenación al valor del mercado. Dado que en este caso se aplicarían a la misma propiedad, tanto el impuesto sobre transferencia de bienes raíces como el impuesto a las ganancias de capital, será preciso aliviar el problema de la doble imposición, de forma semejante a la que se describió en el párrafo 74.

Adquisiciones obligatorias

79) Cuando el gobierno adquiere, obligando al vendedor, una propiedad o la adquiere apoyándose en disposiciones legales específicas, por ejemplo, en favor de alguna entidad de servicio público, no existe en realidad ninguna alternativa a considerar la adquisición como una transacción gravable. Si se concediese una exención impositiva en estos casos, no sería posible conseguir ventas voluntarias de propiedades raíces (que pueden necesitarse, por ejemplo, para proyectos de desarrollo urbano) debido a que todos los propietarios tendrían un incentivo fiscal para no deshacerse de sus propiedades en forma voluntaria sino hasta que se vieran forzados a ello mediante el ejercicio por parte del Estado o de la entidad paraestatal, de sus facultades para forzar la venta.

¹⁸ Véanse los casos *Cooner vs. Stubbs v Brash vs. C. I. R.*

Retroactividad

70) En ocasiones se acusa de "imposición retroactiva" a las nuevas disposiciones de impuesto a las ganancias de capital, por las que se gravaría la enajenación de activos que fueron adquiridos antes de que la ley entrase en vigor. El método más común¹⁹ de evitar la retroactividad consiste en limitar la parte gravable de la ganancia de capital realizada a la proporción que puede estimarse que se consiguió a partir de la fecha de promulgación de la ley o al costo de adquisición, tomando siempre la magnitud mayor. Esto permite hacer frente de manera satisfactoria al caso poco usual en el que un activo valiera menos en el momento de la introducción del impuesto, que su costo original.

81) Un procedimiento alternativo de proporcionalidad se encuentra en la legislación británica sobre impuesto a las ganancias de capital de 1965. Puede considerarse que la ganancia gravable es aquella parte de la ganancia total, derivada de adquisiciones anteriores a la entrada en vigor de la ley, que es proporcional a la razón entre el período que va de la promulgación de la ley a la venta del activo, frente al período total a el que se poseyó el activo. Esta última técnica permite una solución adecuada y funciona, en general, como sigue:

Ejemplo. Un activo adquirido en 1960 en £10 000; vendido en 1970 en 20 000, el impuesto a las ganancias de capital se introduce en 1965.

$$\text{Ganancia de capital} = (£20\,000 - £10\,000) \times \frac{(1970-1965)}{(1970-1960)}$$

$$\text{es decir: } £10\,000 \times \frac{5 \text{ años}}{10 \text{ años}} = £5\,000$$

82) El otro método para evitar la retroactividad consiste en aplicar el nuevo impuesto a las ganancias de capital sólo a aquellas transacciones en las que tanto la adquisición como la venta, tuvieron lugar después de la entrada en vigor de la legislación respectiva. Obviamente, el campo de aplicación de un impuesto así concebido es muy limitado, debido a que, como es natural, en la fecha en que se promulga la legislación todas las propiedades pertenecen a alguien, de suerte que la primera venta de todas las propiedades existentes quedaría libre del impuesto. Sin embargo, este sistema puede ser adoptado en una primera etapa para obtener experiencia y poder introducir, posteriormente, un impuesto completo a las ganancias de capital.

Tasa impositiva: reducción en el tiempo

83) Es frecuente distinguir, con propósitos fiscales, entre las ganancias de capital de corto plazo y las de largo plazo. Cuando tanto la adquisición como la enajenación de un activo se producen en un lapso de pocos meses, la transacción se parece mucho más a una operación comercial, que cuando se da un lapso de, por ejemplo, veinte años, entre la adquisición y la venta. En consecuencia, es frecuente que la legislación sobre ganancias de capital considere que las ganancias a muy corto plazo (por ejemplo, cuando la compra y la venta tienen lugar

en un plazo no mayor de seis meses) constituyen ingresos gravables mediante el impuesto sobre la renta.

84) Las ganancias a largo plazo se gravan por lo general a una tasa fija apreciablemente menor que la tasa de impuestos sobre la renta (por ejemplo, en Estados Unidos la tasa del impuesto a las ganancias de capital es apenas la mitad de la tasa del impuesto sobre la renta y no puede exceder de un *maximum* de 25%). Sin embargo, en algunos países se aplica una serie de tasas cuyo nivel es decreciente en atención al período durante el cual se poseyó el activo.²⁰

85) La reducción del nivel impositivo relacionada con la extensión del tiempo por el que ha sido poseído un activo, constituye un reconocimiento del hecho de que, mientras mayor es el tiempo que se posee un activo, su venta tiene menos puntos de contacto con una transacción comercial. Una escala de tasas impositivas de esta clase también resulta razonable en un país en el que no ha habido una depreciación considerable de la moneda. Empero, en términos generales y en el supuesto de que la tasa real de impuesto a las ganancias a largo plazo sea moderada, resulta preferible mantener una tasa única, de suerte que:

a] no se reduzca el rendimiento del impuesto, y

b] no se dé un incentivo a la retención de la propiedad adecuada para el desarrollo urbano, derivado de la posibilidad de que el propietario obtenga una tasa impositiva más baja sobre su eventual ganancia de capital.

Devolución por pérdidas

86) Aunque en la discusión general en favor de la imposición a las ganancias de capital se apela al argumento de que, si se grava el ingreso, sería poco equitativo no gravar las ganancias de capital, no es posible, desde el punto de vista práctico, brindar igualdad de tratamiento en todos los casos. Los argumentos en favor de tasas impositivas variables han sido ya discutidos (parágrafos 83-85) y ahora se considerará la cuestión de los distintos tratamientos que pueden darse a las pérdidas de capital.

87) Aunque algunos países permiten que las pérdidas comerciales sean compensadas con las utilidades de años anteriores, con propósitos de alivio fiscal, éste no es un principio que se aplique de manera generalizada en la administración impositiva. La tarea presupuestaria resulta difícil si el monto de impuestos incurridos y recaudados en un año financiero determinado puede verse reducido por acontecimientos posteriores, tales como la obtención de pérdidas debida a una reducción de los volúmenes de comercio. En el caso de las pérdidas de capital, algunos países permiten una compensación limitada contra el ingreso, pero no se conoce ningún caso en el que un país permita la compensación de tales pérdidas contra las ganancias de años anteriores (excepto, por ejemplo, en un sentido técnico limitado cuando la venta de un activo puede

¹⁹ Este método fue adoptado en la legislación sobre ganancias de capital en Estados Unidos y Filipinas en 1913 y en el Reino Unido en 1965.

²⁰ Por ejemplo, Suecia reduce la tasa impositiva progresivamente hasta que llega a cero para las ganancias de capital realizadas después de diez años. Recientemente, Ghana ha establecido una escala de 21 años, con tasas que se sitúan entre un máximo de 75% y un mínimo de 10%. Israel aplica una escala similar en el tiempo en la que la obligación impositiva potencial desaparece después de que el activo ha sido poseído por 18 años.

tener lugar antes de su compra en una transacción especulativa a la baja).

88) La inequidad a la que se hizo referencia en el párrafo 42, que consiste en que el causante obtiene una sola ganancia de capital y es gravado por ella y posteriormente sufre sólo pérdidas de capital (no declaradas), es desde luego, una posibilidad real, pero por lo general se le considera como demasiado azarosa en términos de recaudación, como para que valga la pena tratar de eliminarla.

89) Una completa libertad para compensar las pérdidas de capital contra el ingreso, incluso dentro del año en el que aquéllas se obtengan, permitiría a los causantes más sofisticados reducir sus obligaciones fiscales en impuesto sobre la renta mediante la venta de valores, acciones y otros activos que en el momento se valúen por debajo de su precio de adquisición y mediante la retención de aquellos otros que hayan aumentado su valor. Los peligros, en términos de volumen de la recaudación, especialmente en épocas de depresión económica, quedan claramente ejemplificados con la experiencia de Estados Unidos tanto en la depresión de los años treinta como durante la segunda Guerra Mundial. Por ejemplo, en 1931 la imposición a las ganancias de capital produjo en Estados Unidos una recaudación negativa equivalente a 89 millones de dólares (cantidad en la que se redujo el rendimiento del impuesto sobre la renta) que representó el 36% del impuesto total al ingreso de las personas. En cambio, en 1941 la cifra correspondiente fue de *minus* 86 millones de dólares, aunque en esta ocasión la pérdida representó sólo el 2% de una recaudación mucho mayor por concepto de impuesto sobre la renta (3 908 millones de dólares).²¹ Como puede apreciarse no es sólo el volumen de la recaudación lo que queda en juego, sino también la imposibilidad de establecer una estimación presupuestaria adecuada, pues queda fuera del campo de las posibilidades prácticas la previsión de un tratamiento plenamente equitativo de las pérdidas de capital.

90) De acuerdo con las consideraciones anteriores, la práctica usual en materia de pérdidas de capital es permitir su compensación únicamente contra futuras ganancias de capital y no permitir ninguna compensación contra el ingreso, aun cuando el causante pueda optar por considerar a las ganancias de capital como un ingreso sujeto al impuesto sobre la renta.

91) La necesidad de tratar separadamente del ingreso corriente a las pérdidas de capital, con resultados en cierta manera inequitativos, proporciona un argumento más en favor de establecer un límite mínimo de exención anual en el caso de las ganancias de capital, tal como se manifestó en los párrafos 45-48.

Retención en la fuente del impuesto a las ganancias de capital

92) Aunque el principio de retención en la fuente es ampliamente utilizado en la administración del impuesto sobre la renta, su aplicación en el caso del impuesto a las ganancias de capital está lejos de carecer de dificultades. El impuesto israelí a las ganancias de capital en valores y acciones, que estuvo en vigor muy breve tiempo, contenía disposiciones para retener en la fuente, pero la declinación en el volumen de operaciones (y en las cotizaciones) en el mercado de valores fue

tan significativa, que el impuesto hubo de ser abandonado los pocos meses.

93) En general, es probable que resulten poco realistas los ensayos para retener el impuesto en la fuente, utilizando a los corredores de valores como agentes de la recaudación, debido a las complejidades que surgen cuando las transacciones de un causante en particular son frecuentes e implican una constante negociación de las mismas acciones. El impuesto del timbre, cuando se recauda a través de las agencias de corredores, por su cobro es meramente rutinario, por tratarse, por lo general, de un impuesto *ad valorem* sobre el valor bruto de las ventas.

94) Puede suponerse que, debido a la rapidez con la que en algunas ocasiones pueden realizarse las transacciones y a la posibilidad de que la obligación fiscal de un causante, o la ausencia de ésta, dependa de la suma de sus transacciones de capital a lo largo de todo el año fiscal, será imposible retener en la fuente un impuesto a las ganancias de capital de un vendedor neto.

Pagos provisionales arbitrarios

95) Falta por considerar si puede resultar deseable retener en la fuente, arbitrariamente, pagos provisionales a cuenta de una posible obligación fiscal. La ventaja de los pagos provisionales arbitrarios generales radica en que se reduciría al mínimo el peligro de evasión. Empero, debe ser reconocido inmediatamente que el problema administrativo, derivado del reembolso del impuesto en favor de aquellos que finalmente no hayan conseguido una posición ganadora neta y la concesión de créditos adecuados para aquellos que sí hayan incurrido en obligación fiscal, sería tan tremendo como para impedir la viabilidad del sistema en su conjunto. Puede llegarse al caso, en un año de depresión económica, de que hubiera necesidad de reembolsar la totalidad de los pagos anticipados. Por otra parte, el efecto de cualquier medida que no equivaliera a un pago provisional meramente nominal, sería ciertamente el de alentar la realización de transacciones por fuera de las bolsas de valores en favor de las transacciones privadas, o incluso hacia territorios extranjeros, con serios efectos sobre el mercado y las inversiones locales.

96) En consecuencia, es por lo general prudente no intentar ninguna forma de pago provisional para las transacciones con valores, aunque, en lo que se refiere a la actividad en contra de la evasión del impuesto, sería conveniente establecer un sistema que permitiera obtener, en la fuente, información concerniente a las transacciones con valores, más que retener el impuesto mismo.

Tierra y otras propiedades raíces

97) Las posibilidades de retener en la fuente el impuesto son un tanto más prometedoras en el caso de las transacciones con bienes inmuebles que en el de los valores y acciones, aunque incluso en esta categoría la carga administrativa inicial del proceso de las deducciones y devoluciones puede alcanzar dimensiones muy graves. Hasta ahora parece haberse utilizado muy poco los sistemas de retención en la fuente y, consecuentemente, conviene ofrecer algunos breves detalles del sistema utilizado en Argentina, en los párrafos 98 y 99, pues aparentemente se trata de un medio factible de retener en la fuente el impuesto en la mayor parte de los casos. El método tiene particular importancia en el caso de aquellos países en los que

²¹ FUENTE: Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

xiste una tendencia, todavía no corregida, de sucesiva depreciación de la moneda. En estos casos, una rápida recaudación e los impuestos es importante tanto desde el punto de vista resupuestario como para auxiliar al mantenimiento de la estabilidad de la moneda.

Retención del impuesto en la fuente: Argentina

8) Argentina no aplica el impuesto a las ganancias de capital a las transacciones con acciones y otros valores mobiliarios, pero sí incluye dentro del campo de aplicación de este impuesto a las transacciones con bienes inmuebles y a otros tipos de operaciones, tales como los premios de la lotería. En el caso último, el impuesto, de 20%, es simplemente deducido en la fuente por los administradores de la lotería. En el caso de las ganancias por venta de propiedades, la retención en la fuente se consigue a través del notario público, el corredor de bienes raíces o de otra persona que participa profesionalmente en la transacción.

99) El causante que vende una propiedad raíz debe llenar una declaración en la que se asientan los detalles de la transacción. Entonces, el intermediario profesional transmite este documento a las autoridades fiscales, con propósitos de comprobación, antes de proceder a retener el impuesto adeudado. La tasa impositiva sobre ganancias de capital era de 5% hasta el 31 de diciembre de 1964 y, posteriormente, se elevó al 10 por ciento.

100) El causante tiene derecho a una exención básica equivalente a 100 000 pesos argentinos (a partir del 1 de enero de 1965, pues anteriormente este límite era de 50 000 pesos) en el caso de bienes inmuebles y tiene derecho a deducir esta cantidad (o lo que reste de ella después de haber habido transacciones previas) al llenar su declaración sobre la transacción de la que se trate. Si el monto de la ganancia de capital resulta inferior al monto de exención a que se tiene derecho, no se contrae ninguna obligación fiscal. Las autoridades fiscales mantienen un registro de los derechos de exención y de la forma en que se han ido utilizando, siendo ésta una de las razones por las cuales las declaraciones les son enviadas, a fin de comprobar la exactitud de la declaración del causante.

Efectos económicos de la imposición a las ganancias de capital

01) El principal efecto económico inmediato del establecimiento de un impuesto a las ganancias de capital se encuentra en una moderación del ritmo de las operaciones de venta de tierra, otros bienes inmuebles y valores mobiliarios, originada en la renuencia de los causantes a incurrir en el impuesto mediante la realización de ganancias de capital. Este efecto, por sí mismo, puede dar lugar a una elevación de los precios.

Caso a) tasa impositiva más alta a corto plazo

02) Cuando las ganancias a corto plazo son gravadas con tasas más elevadas que las ganancias a largo plazo, habrá una evidencia a esperar el período necesario (por ejemplo, seis meses) antes de proceder a la enajenación. La experiencia reciente de Gran Bretaña, con su impuesto a las ganancias a corto plazo, indica una clara tendencia por parte de los causantes a conservar sus valores mobiliarios, particularmente aquellos

que corresponden a nuevas emisiones, hasta que han transcurrido seis meses, a fin de evitar por completo el impuesto a la ganancia de capital que podría realizarse. El efecto ha sido el de elevar y mantener los precios de las nuevas emisiones a niveles desacomodadamente altos por un período de seis meses o más.

103) El efecto que produjo en Gran Bretaña el impuesto sobre ganancias de capital a corto plazo en el caso de los bienes raíces —los que tienen que ser poseídos al menos tres años para evitar el impuesto— fue el de que se produjo un crecimiento en la disponibilidad de viviendas y otros inmuebles para arriendo. Esto se aplicó particularmente a las nuevas propiedades, respecto de las cuales los propietarios encontraban a menudo que valía la pena rentarlas durante tres años, con objeto de enajenarlas una vez transcurrido ese lapso.

104) Sin embargo, la tendencia de los vendedores a mantener su propiedad durante más tiempo no es el único efecto que se deriva del establecimiento de un impuesto a las ganancias de capital. Los compradores que previamente habían realizado inversiones con la esperanza de obtener ganancias de capital, pero para los cuales la perspectiva de una ganancia de capital gravada es mucho menos atractiva que la acostumbrada ganancia de capital libre de impuestos, también se verán impulsados a no realizar sus compras, pudiendo producirse, incluso, una pequeña reducción de los valores de mercado, en general, como resultado neto.

Caso b) efectos generales del impuesto a las ganancias de capital

105) La renuencia a realizar operaciones puede conducir a un cierto estancamiento en el mercado de valores y en el mercado de bienes raíces, que es probable que sea menos marcado si el impuesto a las ganancias de capital, como antes se sugirió, se establece lentamente en una serie de etapas sucesivas.

106) Vale la pena destacar específicamente dos puntos:

a) antes y después de ser formalmente establecido, el impuesto a las ganancias de capital casi seguramente dará lugar a una animada discusión pública y siempre habrá agitación en favor de un aumento o una reducción de las tasas propuestas. Generalmente, no es adecuada la política de empezar aplicando altas tasas impositivas y de reducirlas posteriormente, debido a que la esperanza o perspectiva de una reducción en el futuro inhibirá más la realización de transacciones, que la existencia misma del impuesto. Es éste un caso en el que la tasa inicial debe ser lo suficientemente baja (incluso un nivel de 10% puede ser adecuado en un principio)²² como para que no pueda haber ninguna expectativa razonable de que en el futuro se disminuirá la tasa o se abolirá el impuesto, sino que, por el contrario, lo que en todo caso pueda preverse sea un aumento de las tasas. En estas condiciones es poco probable que se presente un congelamiento excesivo de los mercados por razones impositivas.²³

²² En Argentina ciertas ganancias de capital fueron gravadas a una tasa de 5% durante el período I-I-61 a 31-XII-64. Desde 1-I-65 tales ganancias se gravan con 10 por ciento.

²³ Las recientes propuestas británicas para establecer cargos sobre la plusvalía, en las que se prevé una tasa inicial de 40%, con incrementos subsecuentes a 45% y después a 50%, siguen el principio señalado y esta característica de las propuestas ha recibido la aprobación de los expertos.

b] la posición cautiva de tenedores de activos cuyo valor se ha incrementado considerablemente, se ve desde luego empeorada por los decrecimientos en el valor del dinero, que dan lugar a ganancias en términos monetarios aunque no existan ganancias en términos reales. Después de un período prolongado de depreciación monetaria gradual, puede resultar necesario proporcionar algún alivio fiscal especial, a fin de descongelar el mercado.²⁴ Como arriba se señaló, el impuesto a las ganancias de capital funciona mejor cuando la moneda es razonablemente estable y no es fácil hacer equitativo el impuesto en un ambiente dominado por violentas fluctuaciones monetarias

IMPUESTOS A LAS GANANCIAS DE CAPITAL EN VARIOS PAÍSES

107) La imposición a las ganancias de capital existe, de una forma u otra, en más de 30 países.

108) En varias instancias el impuesto ha sido establecido recientemente. Por ejemplo, el impuesto se estableció por primera vez o se revisó sustancialmente, en el curso de los últimos siete años, en los siguientes países: Argentina, Ceilán, Chile, Dinamarca, Francia, Ghana, Grecia, Guyana, India, Israel, Jamaica, México, Paquistán, Portugal y Reino Unido. Existen algunos ejemplos notables de ausencias de la lista de países que aplican el impuesto a las ganancias de capital, entre ellos Canadá y Australia.

109) Los impuestos aplicados se sitúan, por lo general, en alguna de dos categorías:

a] el impuesto a las ganancias de capital de corto plazo o de plazo limitado, que, en términos generales, grava las ganancias sólo en el caso en que la adquisición y venta tengan lugar durante un cierto período; y,

b] el impuesto a las ganancias de capital a largo plazo, que impone el gravamen sin tener en consideración el tiempo que pueda haber transcurrido entre la adquisición y la venta.

110) Entre los países que emplean el impuesto a las ganancias de capital de corto plazo se encuentran Dinamarca y España (en ambos casos, sólo sobre los valores mobiliarios), Noruega, Suiza, Formosa y, hasta el 6 de abril de 1965, el Reino Unido. El período gravable varía considerablemente: por ejemplo, en Suecia se obtiene la exención si un activo es poseído por diez años o más; en el Reino Unido el período era de seis meses en el caso de las acciones y de tres años en el de otros activos; en Ghana, el impuesto se reduce de 75 a 10 por ciento, pero no se concede la exención, si el activo es mantenido durante 21 años o más.

111) Como se hizo notar al principio de este trabajo, el impuesto a las ganancias de capital no produce, por lo general, una gran recaudación. Existe aún un grado considerable de controversia acerca de algunas de las principales características del impuesto, aunque generalmente se acepta que, en principio, esta forma de imposición es necesaria desde el punto de vista de la equidad.

²⁴ Esto ha sido hecho, por ejemplo, en Estados Unidos en diversas ocasiones.

ELEMENTOS ESENCIALES DE UN SISTEMA VIABLE DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE CAPITAL

112) Las siguientes características se encuentran, por lo general, en los sistemas existentes de impuesto a las ganancias de capital, y constituyen características deseables, aunque quizá no esenciales, de una legislación inicial que establezca el impuesto a las ganancias de capital en un país en desarrollo.

a] Las ganancias de capital se gravan a una tasa inferior de la que se aplica a los ingresos ordinarios.

b] La tasa impositiva inicial debe ser lo suficientemente baja, como para que cualquiera perspectiva pública relacionada con futuros cambios en la tasa, apunte hacia su aumento más que hacia su reducción. De esta suerte, no habrá incentivos para conservar la posesión de la tierra requerida con propósitos de desarrollo.

c] Las ganancias a corto plazo se gravan más fuertemente que las ganancias a largo plazo, pues las primeras se acercan más a un ingreso por transacción comercial.

d] En el caso de la enajenación de activos adquiridos antes de la promulgación del impuesto, se permite al causante deducir, bien sea el precio original de costo, o el valor del activo en una fecha posterior, por ejemplo, a la fecha de introducción del impuesto.

e] Se permite la exención de las ganancias de capital inferiores a cierto límite, que puede ser alto con el propósito de limitar la carga administrativa. La exención se aplica en especial cuando el impuesto a las ganancias de capital está separado del impuesto sobre la renta.

f] Por lo general, el campo de aplicación del impuesto excluye a los bienes muebles de uso personal, incluyendo automóviles, pero comprende a otros activos, ya sea

i) comprados.

ii) heredados, o

iii) recibidos como regalo.

En los casos ii) y iii) el "precio de costo" para el beneficiario puede ser el valor de mercado del bien en la fecha de la herencia o de la donación.

g] Puede concederse la exención o permitirse una reducción en el caso de ganancias de capital derivadas de la venta de la residencia particular del causante.

h] Puede concederse exención a las ganancias derivadas de la venta de propiedades de sociedades, especialmente cuando formen parte de un programa de expansión hacia propiedades mayores.

i] El campo inicial del impuesto se limita a la tierra y otros bienes inmuebles y excluye, por ejemplo, las acciones y otros valores mobiliarios.

Como recomendación final, puede repetirse que es preferible una aproximación gradual, a través de impuestos del timbre, de transferencia o a la plusvalía, que el establecimiento inmediato del impuesto formal a las ganancias de capital.