

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

RESTRINGIDO
CEPAL/MEX/78/C.Rica 2
Febrero de 1978

IMPOSICION A LAS GANANCIAS DE CAPITAL

78-2-110-50

100

100

100

100

INDICE

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| Presentación | 1 |
| 1. Concepto de ganancias de capital y justificación de su imposición | 3 |
| 2. Campo que abarca la tributación de las ganancias de capital | 4 |
| 3. Efectos del impuesto a las ganancias de capital | 6 |
| 4. Formas de imposición | 7 |
| 5. Rendimiento del impuesto | 9 |
| 6. Problemas de aplicación | 9 |

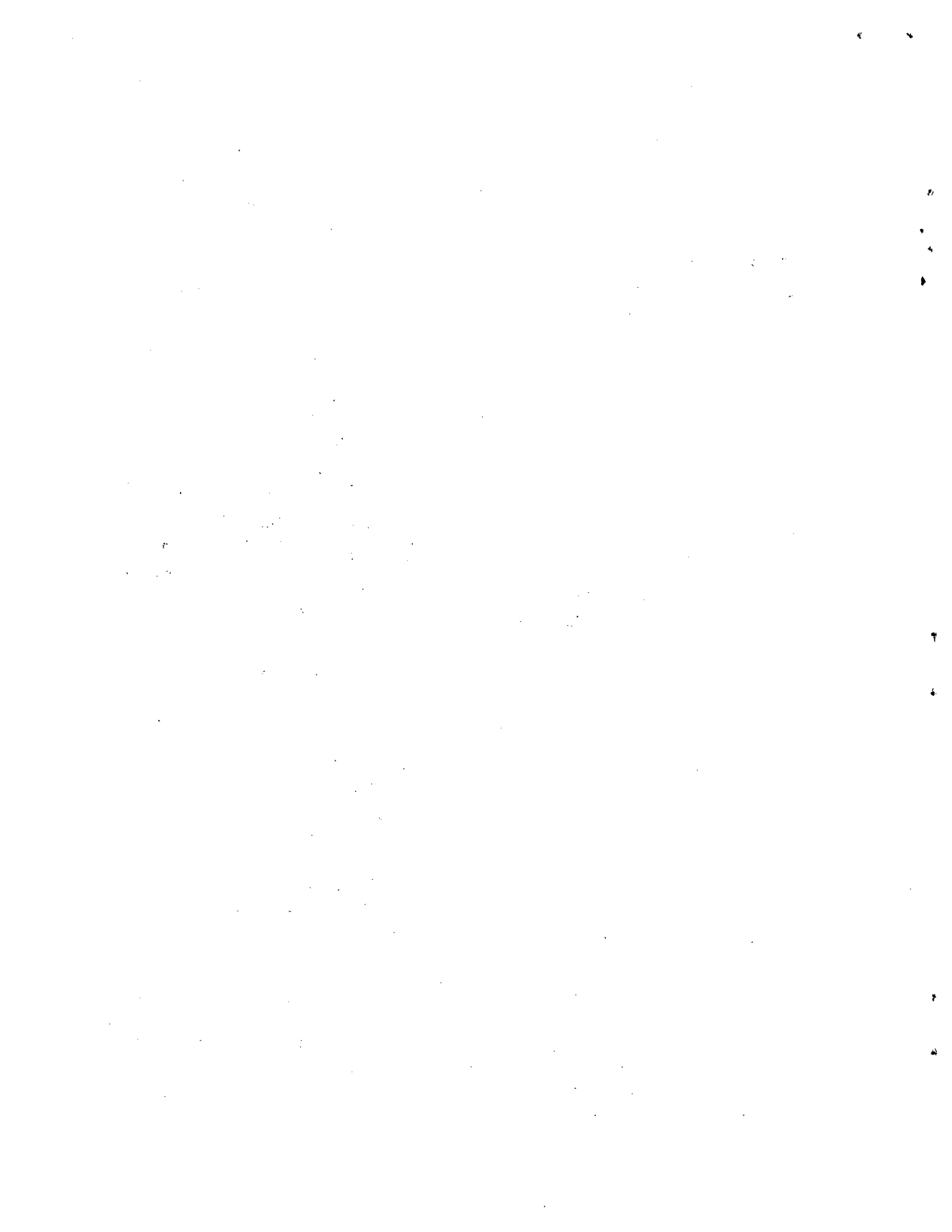
Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page. The text is too light to transcribe accurately.

PRESENTACION

El documento que se presenta a continuación forma parte del estudio conjunto Ministerio de Hacienda de Costa Rica/CEPAL sobre política tributaria y desarrollo económico. Fue elaborado por el señor Federico J. Herschel, Experto Regional en Financiamiento del Desarrollo de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, adscrito a la Subsede de la CEPAL en México.

Este trabajo examina la imposición a las ganancias de capital, que en la actualidad prácticamente no existe en Costa Rica.

En el primer capítulo se examina el concepto de las ganancias de capital y la justificación de la imposición de dichas ganancias; el segundo examina el campo que abarca la imposición de las ganancias de capital; el tercero, los efectos de dicho gravamen. En el capítulo cuarto se tratan las formas de imposición en esta materia; en el quinto, los rendimientos del impuesto y, finalmente, el capítulo sexto analiza los problemas de aplicación.



1. Concepto de ganancias de capital y justificación de su imposición

A diferencia de las rentas normales, o sea los ingresos periódicos originados en una fuente permanente, que en términos generales corresponden a los rubros que forman el ingreso nacional, las ganancias de capital se producen por el mayor valor que adquieren los bienes de capital por distintas razones, entre las que pueden mencionarse las modificaciones en los precios relativos a favor de los bienes mencionados y el desarrollo general, muy particularmente la urbanización, que determinan un incremento del valor de dichos bienes. Se ha afirmado al respecto que las rentas o ingresos normales son en general el resultado de adquirir bienes en un mercado y venderlos cambiando su forma o su cantidad, en otro mercado y en otro momento o en otro lugar. En cambio, las ganancias de capital resultan de variaciones de los precios en el mismo mercado, lo que implica que el vendedor no realiza transformación alguna.^{1/}

La justificación de la imposición de las ganancias de capital está relacionada fundamentalmente con las distintas teorías que se han elaborado para definir el hecho imponible del impuesto a la renta. Se distinguen dos teorías: la de la fuente y la del incremento patrimonial. Conforme a la primera, sólo se considera renta a los ingresos normales que provienen de una fuente tal que permita que éstos se reproduzcan regularmente. Por otra parte, la doctrina del incremento patrimonial o acrecentamiento de valor considera como renta el valor del incremento neto de la capacidad económica del contribuyente, producido entre dos fechas. Dicho de otro modo, se compara, por ejemplo, el balance al comienzo y al final del año. Por lo tanto, donaciones, herencias, ganancias de lotería o el mayor valor de los bienes que componen el patrimonio se incluyen dentro del concepto de renta. Por supuesto, al hacer mención aquí del aumento de la capacidad económica, se debe incluir también el consumo realizado en el período.

El justificativo de esta doctrina se encuentra en el principio de la capacidad contributiva, ya que las ganancias de capital representan para el contribuyente un monto de ingresos del que puede disfrutar de igual modo

^{1/} Véase al respecto Lawrence H. Seltzer, The Nature and Tax Treatment of Capital Gains and Losses. Nat Bureau of Economic Research, Inc. Nueva York 1951, Pág. 3 y siguientes.

que de las rentas "normales". Al respecto cabe afirmar que no sería justo gravar a un asalariado que reciba 100 000 colones por año, pero no hacerlo con el beneficio por igual monto que perciba una persona que haya vendido su inmueble. Es evidente que la utilidad mencionada posibilita a su dueño a efectuar gastos de consumo o a borrar dicha suma de igual modo como lo hace una persona con sus ingresos "normales".

Las ganancias de capital afluyen en mayor medida a las personas de mayores ingresos, circunstancia que se ha verificado en los países que incluyen las ganancias de capital en su sistema impositivo. De esta manera, la no imposición de las ganancias de capital violaría también el principio de equidad horizontal, ya que como en el ejemplo indicado, personas con igual suma de ingresos pagarían impuestos diferentes.

En los países en desarrollo existen razones adicionales a favor de la tributación de las ganancias de capital en virtud de la fuerte concentración de la riqueza que existe en dichos países. Esta concentración es particularmente pronunciada, en general, en la propiedad inmobiliaria cuyas utilidades representan la mayor parte de las ganancias de capital que se producen en los países menos desarrollados.

2. Campo que abarca la tributación de las ganancias de capital

En la práctica, las ganancias que se gravan por este tributo son las que se obtienen por la realización de bienes de capital. Como se verá más adelante, aun cuando idealmente debería gravarse la utilidad a medida que ésta se vaya produciendo, en la práctica la legislación positiva ha optado por considerar ganancia de capital, la que se concreta mediante la realización de dichos bienes, en vista de la dificultad práctica de establecer el incremento patrimonial periódicamente.

Como es lógico, se excluye de este impuesto la ganancia obtenida en la venta de bienes que contribuyen al ingreso ordinario, aunque se trate de bienes que frecuentemente son objeto del impuesto a las ganancias de capital; así, por ejemplo, para una persona que haga profesión habitual de la compra-venta de inmuebles, el resultado obtenido es un ingreso ordinario y, por lo tanto, sujeto al impuesto sobre la renta.

También es habitual en las leyes respectivas excluir de la imposición a las ganancias de capital, a la realización de bienes del activo fijo de /las empresas.

las empresas. Los dos casos mencionados han sido contemplados también en el impuesto a la renta de Costa Rica (Artículo 7 y Artículo 8, inciso 5).

Frecuentemente se exime también la utilidad proveniente de la venta de la vivienda si se utiliza su producto para la construcción o el reemplazo de la vivienda propia del contribuyente.

En algunos países en los cuales se ha creado un impuesto especial que incluye a las ganancias de capital, se incorporan dentro del hecho imponible a ingresos ocasionales como los premios de lotería (este es el caso del llamado impuesto a las ganancias eventuales en la Argentina).

Es fundamental distinguir los aumentos de valor que se producen en virtud del desarrollo general, y específicamente de obras que benefician a toda la comunidad, del caso en que estas obras tienen un fin específico y por lo tanto benefician a un grupo determinado de personas. Así, por ejemplo, una carretera que atraviesa un campo o que facilita la comunicación de un inmueble puede determinar un aumento importante del valor de dichas propiedades. En este caso, a diferencia de los impuestos que implican un pago por beneficios indivisibles (bienes públicos en la terminología de R. A. Musgrave) se produce un beneficio específico a favor de un grupo de personas, por lo que corresponde una forma de tributación especial, las contribuciones de mejoras que representan un caso intermedio entre el impuesto y la tasa (en que exista un *quid pro quo*). Cabe agregar al respecto que en los países en proceso de desarrollo en los cuales se fomentan regiones más atrasadas y se da un intenso proceso de urbanización, estas contribuciones podrían constituir una fuente importante de financiación. Para la determinación del impuesto a las ganancias de capital debería deducirse el monto pagado por contribución de mejoras, considerándolo parte integrante del costo del inmueble en el momento de su venta.

Se ha afirmado que este impuesto podría afectar la formación del ahorro en el sector privado. No puede negarse esta posibilidad, pero debe tenerse en cuenta el destino de los ahorros que eventualmente pudieran verse alcanzados. Una parte sustancial de los ahorros se dirigirán frecuentemente hacia inversiones inmobiliarias que, en la mayoría de los casos, no son de alta prioridad social en un país en proceso de desarrollo. A lo

/anterior

anterior debe agregarse la circunstancia de que, como en todo lo relacionado con la imposición, hay que tener en cuenta las alternativas que existen. En este sentido, de no encontrarse otra forma de financiamiento, debería compararse el efecto de este impuesto con respecto a otros que podrían reemplazarlo.

En lo que respecta a la inversión, es importante señalar que la no existencia de un impuesto a las ganancias de capital o aun la menor imposición de las mismas puede incidir en la composición de la inversión global. De existir un tratamiento más favorable habrá un incentivo para una mayor inversión en los campos que ya se han mencionado.

También debe tenerse presente que entre los rubros afectados eventualmente por la imposición de las ganancias de capital, se destacan las operaciones de tipo especulativo. Por su parte, en algunos países se ha tenido en cuenta la intención de los gobiernos de fomentar las operaciones que se realizan en las bolsas de valores y, por consiguiente, se las ha exceptuado de este gravamen; tal es el caso de la legislación mexicana.

Se ha señalado también que la imposición de las ganancias de capital es susceptible de reducir la movilidad de los capitales cuyas utilidades están alcanzadas por el mencionado tributo. Sin embargo, la significación real de este efecto depende de las condiciones particulares de los respectivos mercados y de la magnitud de las tasas que recaen sobre la utilidad de este tipo de operaciones.

3. Efectos del impuesto a las ganancias de capital

En ocasiones se ha esgrimido el argumento de que un impuesto X o Y destruye el capital o por lo menos lo afecta seriamente. Razonamientos de este orden se han sostenido en contra de los impuestos al patrimonio neto que existen en una serie de países tales como Suecia, Noruega, los Países Bajos y Colombia.

/Se confunde

Se confunde de esta manera la materia imponible, a partir de la cual se fija el impuesto a pagar y la fuente de la que proviene la suma que se tributará al fisco.

En general, para un país en su conjunto, los impuestos se pagan mediante el ingreso o renta y no con el capital. Es obvio que esta última regla se aplica también a un impuesto a las ganancias de capital, para el cual los beneficios y no el capital constituyen la materia imponible u objeto del gravamen. En general, estas ganancias de capital representan un ingreso no esperado para su propietario (windfall); pero no un mayor capital real para el país en su conjunto.

Si por una mayor demanda sube el costo de los inmuebles en relación con el nivel general de precios, o si aumenta el valor de las tierras porque la población prefiere adquirir esta clase de bienes, no por eso habrá más inmuebles o se extenderá la tierra disponible. Lo que sí es cierto es que un impuesto a las ganancias de capital --como en alguna medida ocurre con la mayoría de los impuestos-- puede afectar el ahorro privado, fenómeno a que se hará referencia posteriormente.

4. Formas de imposición

Como ya se ha mencionado, uno de los puntos discutidos en doctrina es el del momento que da nacimiento a la obligación tributaria. Idealmente, de acuerdo con la doctrina de incremento patrimonial, se debería reputar que el hecho imponible se produce al obtenerse el incremento patrimonial aun cuando el bien respectivo no se haya realizado. En la práctica sería muy difícil aplicar este principio porque exigiría una revalorización anual de los patrimonios. Frente a esta dificultad, casi todas las legislaciones han preferido incluir dentro del campo de aplicación del impuesto sólo las obtenidas al realizarse los bienes. Dicho de otro modo, la ganancia de capital se determina, en lo fundamental, comparando el valor de realización, por ejemplo el precio de venta con su costo.

El problema crucial de la imposición de las ganancias de capital es el de juzgar si corresponde incluir esta clase de ganancias dentro del impuesto a la renta o crear un impuesto especial. Esta opción es consecuencia

de una circunstancia particular que caracteriza las ganancias de capital: éstas se acumulan, en general, en un momento determinado aun cuando en realidad resultan de la acumulación producida en un período de tiempo mayor. Si consideramos como ejemplo la adquisición de una casa en 1960 por un valor de 100 000 colones y su realización en 1976 por un valor de 1 000 000 de colones, la utilidad se concreta en este último año aunque, en realidad, el valor de la casa ha ido subiendo en forma paulatina. Como el impuesto a la renta contiene tasas progresivas, de incluir toda la utilidad en 1976 se debería pagar la tasa progresiva sobre la suma de 900 000 colones. Se produciría, en consecuencia, una situación injusta considerando la circunstancia apuntada de que el acrecentamiento del valor se ha producido en una serie de años y no en uno solo. Por ello, aun cuando algunas legislaciones incluyen las ganancias de capital dentro del impuesto a la renta, se utilizan procedimientos especiales para reducir el impacto de la tasa progresiva. Uno de los sistemas empleados es el de la promediación mediante el cual a los fines de la determinación de la tasa se divide la utilidad total por un número que puede ser arbitrario o que puede corresponder a los años durante los cuales el contribuyente ha poseído el bien de capital. De adoptar el primer procedimiento, se dividiría la suma de 900 000 colones entre cinco, por ejemplo, y a fin de determinar la tasa progresiva se agrega esta parte a las otras rentas. Calculada así la tarifa efectiva del impuesto, se la aplica a las restantes 4/5 partes. El producto del impuesto a las ganancias de capital así determinado se agrega al resto del impuesto sobre la renta ya liquidado. Existen otros procedimientos tales como el de reducir la base de imposición.

En los Estados Unidos de América se distinguen las ganancias de capital de largo y de corto plazo. Estas últimas se definen como las que se obtienen en un período que no supera los 6 meses y están sujetas íntegramente al impuesto a las rentas. Con respecto a las otras ganancias, sólo se incluye la mitad dentro del impuesto sobre la renta, pero existe una tasa máxima del 25% sobre el total de las ganancias de capital.

/En México

En México y Guatemala las ganancias de capital se incluyen dentro del impuesto a la renta.

Otra cuestión que debe resolverse es el tratamiento que se dará a las pérdidas del capital. Para tener un sistema justo sería conveniente que se permitiera la deducción de esta clase de pérdidas. En los Estados Unidos de América se autoriza su deducción --hacia adelante-- de estas pérdidas en la determinación de las ganancias de capital y hasta 1 000 dólares anuales de las rentas "normales".

5. Rendimiento del impuesto

El material estadístico disponible nos muestra que en general el resultado que se obtiene mediante la aplicación del gravamen no es muy significativo y en varios casos es inferior al 10% de lo que se obtiene como ingreso fiscal del impuesto a la renta. No obstante lo anteriormente indicado, debe destacarse que uno de los objetivos de este gravamen es el de facilitar la utilización del impuesto a la renta y cerrar posibles vías de elusión.

6. Problemas de aplicación

Debe dejarse constancia de que la creación del impuesto a las ganancias de capital frecuentemente puede crear problemas administrativos. Sin embargo, estas dificultades son en general menores en el caso de la utilidad proveniente de bienes inmuebles cuya existencia es más difícil de ocultar. De todos modos se requieren registros que permitan determinar los contribuyentes, o de no contar con éstos, establecer una obligación especial de información para los notarios.

Una vez determinada una operación sujeta al impuesto, resta fijar el monto del hecho imponible. En primer lugar, al crearse el gravamen surge la cuestión de establecer a partir de qué momento se debe considerar que se ha producido la utilidad. En otras palabras, ¿se tomará como costo el valor de adquisición original o el valor del momento en que se crea el impuesto? En el primer caso se trataría de una aplicación retroactiva del impuesto.

/Aun solucionados

Aun solucionados estos aspectos, quedan otras cuestiones a resolver. Frecuentemente puede sospecharse que los precios de venta establecidos en los contratos no corresponden a los reales, lo que haría necesario establecer los procedimientos adecuados, además de tener que poseer una información especial como control. Con todo, no debe olvidarse que existe un conflicto de intereses entre comprador y vendedor que tenderá a reducir la significación de declaraciones falsas del precio de venta.

Para el precio de adquisición pueden establecerse sustitutos tales como los valores catastrales, aun cuando muy frecuentemente éstos se encuentran fuertemente subvaluados.

Frente a la dificultad de establecer la utilidad proveniente de esta clase de operaciones, en algunos países se optó por fijar un porcentaje presunto que se considera como utilidad de la operación. Por supuesto, de aplicarse dicha presunción en todos los casos del impuesto a las ganancias de capital, se convertiría en realidad en un gravamen a la transferencia de los bienes respectivos.

Finalmente, habría que mencionar que al producirse un proceso inflacionario se puede considerar que la utilidad nominal no corresponde a la real. Así, algunos autores han destacado la necesidad de ajustar esta utilidad para impedir la tributación sobre ganancias meramente nominales. Otros especialistas, en cambio, sostienen que un impuesto a las ganancias de capital debería aplicarse sobre la utilidad nominal porque no correspondería al gobierno proteger a un grupo determinado de contribuyentes contra la inflación. Evidentemente, desde el punto de vista de la justicia, sería preferible gravar solamente las ganancias reales.

•
•
•

•
•

•
•

