

Los pagos a cuenta como eje de la gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*

Carla Mares**

I. Introducción y planteamiento de la cuestión.

Algún autor afirmó hace ya varios años: "lo que funciona en realidad no es el Impuesto a la Renta, sino el sistema de retenciones y pagos fraccionados"¹. Y esta idea repetida una y otra vez por muchos otros ha sido corroborada por la realidad fiscal de casi todos los países. La importancia que han ido alcanzando las prestaciones tributarias a cuenta en lo que se refiere a la gestión de los impuestos, sobre todo directos, hoy por hoy no puede ser desconocida por nadie.

Y esto no sólo por la facilidad que supone para el Tesoro Público contar con unos recursos que permiten financiar los gastos del Estado a medida que quienes son los llamados a contribuir obtienen sus rentas; sino también por el control que la Administración Tributaria puede ejercer, especialmente, a través de las retenciones².

* Artículo basado en la comunicación presentada en las XIVèmes Universités Fiscales Européennes de Printemps: L'imagination fiscale à l'Elysée, celebradas en Niza del 24 al 25 de marzo de 2007 y publicado en la *Revista de Derecho de la Universidad de Piura*, núm. 8, 2007, pp. 79-94.

** Abogada titulada en la Universidad de Piura. Doctora en Derecho por la Universidad de Navarra (España) y la Universidad de Bolonia (Italia). Gerente de Tax en EY Perú. Profesora del Módulo de Tributación Empresarial del Máster de Empresas de la Universidad de Piura. Profesora Ordinaria de la Universidad de Piura. Se ha desempeñado como funcionaria de Sunat en la Intendencia Nacional de Principales Contribuyentes en el Área de Recaudación y Cobranza (2001-2004).

¹ LASARTE ÁLVAREZ, J., "La compleja realidad del Impuesto sobre la Renta", *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 46, abril-junio 1985, p. 176.

² Cabe aclarar que las retenciones de las que aquí hablamos son totalmente distintas a las existentes en España hasta antes de 1978. La Ley 44/1978, de 8 de setiembre, que crea el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF), configura la retención con unas notas que le permite articularse adecuadamente dentro de la

Al ser, en definitiva, un instrumento de primer orden en la política tributaria, las retenciones y, en general, los demás pagos a cuenta, han ampliado cada vez más su ámbito de aplicación y, consecuentemente, las posibilidades de evasión o retraso en el ingreso de cantidades a futuro “debidas” se han ido minorando de forma notable.

II. Desarrollo normativo de los pagos a cuenta.

2.1. Retos a superar en su regulación.

Sin embargo, la técnica legislativa en esta materia, orientada muy de cerca por la doctrina y la jurisprudencia, ha debido —y debe aún— buscar, en todo momento, un equilibrio entre la configuración normativa de estos mecanismos de pago anticipado y los principios de justicia tributaria; a fin de resultar útiles y eficaces pero sin perder de vista unos puntos de referencia obligatorios, sobre todo en un campo donde la especial naturaleza jurídica de estas figuras puede oscurecer su aplicación³.

gestión del nuevo impuesto: es indirecta, a cuenta y parcial. Un repaso histórico de los antecedentes del IRPF se encuentra en SIMÓN ACOSTA, E., *El nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 15-18.

³ Muchos autores han dedicado estudios interesantes a este tema desde su incorporación al ordenamiento tributario español, entre ellos podemos citar, siguiendo una secuencia cronológica: LEJEUNE VALCÁRCEL, E., *La anticipación de ingresos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Edersa, Madrid, 1983; MARTÍN QUERALT, J., “Notas en torno a la configuración jurídica de la retención a cuenta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”, *Revista de Hacienda Pública Española*, núm. 82, 1983, pp. 131-148; CHECA GONZÁLEZ, C., “La retención tributaria”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, núm. 4, 1986, pp. 147-165; ALONSO GONZÁLEZ, L. M., *Sustitutos y retenedores en el Ordenamiento tributario español*, Marcial Pons, Madrid, 1992; COLLADO YURRITA, M. A., *La retención a cuenta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Civitas, Madrid, 1992; FALCÓN Y TELLA, R., “El mito de la elevación al íntegro en materia de retenciones”, *Impuestos*, tomo II, 1994, pp. 254-258; ALGUACIL MARÍ, P., *La retención a cuenta en el ordenamiento tributario español*, Aranzadi, Pamplona, 1995; MORIES JIMÉNEZ, M^o. T., *La retención a cuenta en el Impuesto*

Concretamente en España, la evolución normativa de las retenciones sigue muy de cerca los cambios operados en el IRPF⁴, mostrando un constante movimiento pendular entre justicia y eficacia. La recaudación, como objetivo primordial, ha tenido no pocas veces “frenos” doctrinales y jurisprudenciales; y el tema que nos ocupa no ha sido la excepción. De ahí que muchos aspectos de su regulación se hayan perfilado con miras a obtener un mecanismo justo de prestaciones anticipadas⁵.

La delimitación de las obligaciones a cuenta respecto a la obligación principal fue, por ejemplo, un objetivo esencial; y, por ello, perseguido durante largos años, pues permitía clarificar la posición de los obligados

sobre la Renta de las Personas Físicas, Marcial Pons, Madrid, 1996; y, más recientemente, GARCÍA CARACUEL, M., *La retención, el ingreso a cuenta y el pago fraccionado. Nuevas obligaciones tributarias en la Ley General Tributaria*, Aranzadi, Pamplona, 2006.

⁴ Esos cambios en el IRPF se han operado, principalmente, con las Leyes 14/1985, de 9 de mayo; 18/1991, de 6 de junio; 40/1998, de 9 de diciembre; y, la ahora vigente, 35/2006, de 28 de noviembre. El Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de IRPF no supuso un cambio entitativo, como era lógico, por tratarse de un compendio normativo que integraba la regulación posterior a 1998, en especial, la modificación efectuada en el IRPF por la Ley 46/2002, de 18 de diciembre.

⁵ Reviste especial interés, por ejemplo, el intento de adecuar los importes retenidos a lo largo del ejercicio con la cuota tributaria finalmente resultante. Para ello, sobre todo en lo que respecta a los rendimientos de trabajo personal se ensayan distintas fórmulas para calcular el tipo de retención más ajustado a la futura deuda tributaria: se decide, finalmente, aplicar un tipo variable que se halla teniendo en cuenta las circunstancias personales y familiares del perceptor de la renta (notas subjetivas propias de la aplicación del IRPF); incluso, se prevé la posibilidad de regularizar el tipo inicialmente aplicable cuando varíen tales circunstancias o cualquier otra que incida en dicho porcentaje. De este modo, el procedimiento que se sigue para calcular la retención aplicable busca ser una especie de simulacro de la declaración del IRPF del trabajador, que obliga al retenedor a conocer y a valorar circunstancias personales y familiares del contribuyente; y, de ser el caso, a tener conocimiento de sus variaciones durante el ejercicio a fin de ajustar el importe de las retenciones que debe seguir practicando; cfr. HINOJOSA TORRALVO, J. J., *et al.*, *Los nuevos impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre la renta de no residentes. Comentarios a las Leyes 40/1998 y 41/1998*, Mc Graw Hill, Madrid, 1999, p. 624.

a satisfacer estas prestaciones y definir las relaciones que nacen entre todos los sujetos que intervienen.

Asimismo, el definir el carácter de estas prestaciones ha traído consigo, en gran medida, la solución a varias cuestiones controvertidas que suscitaba la aplicación de estos mecanismos de pago anticipado⁶. De este modo, al delinear la naturaleza jurídica de estas prestaciones se determinan, con mayor precisión, los límites del deber de colaboración que recaía sobre los retenedores y las consecuencias derivadas de su incumplimiento. Todo el régimen de infracciones y sanciones, de hecho, fue un tema de enorme interés y preocupación desde la entrada en vigencia de la Ley 44/1978⁷.

De los comentarios preliminares se puede apreciar que serían muchos los aspectos que podríamos abordar en este artículo; sin embargo, el espacio de esta publicación exige que expongamos un aspecto puntual. Ciñéndonos al título enunciado, nos centraremos en hacer un breve repaso del camino seguido por el legislador español en cuanto a las rentas sometidas a pagos a cuenta y que deja claro cómo, entre

⁶ Por citar algunas de ellas: la regulación reglamentaria de cuestiones esenciales, que podía soslayar principios como el de reserva de ley, preferencia de ley o jerarquía normativa, según opiniones diversas; la regla de la elevación al íntegro, que podía vulnerar el principio de capacidad contributiva; la cuestión terminológica, que no por tratarse de un aspecto, podríamos llamarlo, formal dejó de generar dudas y confusión en torno a estos mecanismos de recaudación anticipada; entre otras.

⁷ Al respecto resulta interesante CASADO OLLERO, G., "La colaboración con la Administración Tributaria. Notas para un nuevo modelo de relaciones con el Fisco", *Hacienda Pública Española*, núm. 68, 1981, pp. 151-170; FERNÁNDEZ CUEVAS, A., "Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: retenciones no ingresadas. Calificación de la infracción. Concepto de declaración", *Crónica Tributaria*, núm. 51, 1984, pp. 269-275; SERRANO BUTRAGUEÑO, I., "Responsabilidad del empresario por la falta de ingreso, dentro del plazo, de las retenciones practicadas a sus empleados por el IRPF, o de las cuotas del IVA", *Carta Tributaria - Monografías*, núm. 189, 15 de octubre de 1993, pp. 2-12; MERINO JARA, I. y SERRANO GONZÁLEZ DE MURILLO, J. L., "La elusión del pago de cantidades a cuenta de tributos y la proyectada reforma de los delitos contra la Hacienda Pública", *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 86, abril-junio 1995, pp. 281-301.

ellos, las retenciones son actualmente el eje del sistema de gestión de los impuestos directos, en especial del IRPF.

2.2. Sobre el ámbito objetivo de los pagos a cuenta: principales textos normativos.

2.2.1. La Ley 44/1978, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

La historia empieza con la Ley 44/1978, que crea el IRPF teñido de unas características que lo distinguen marcadamente de los antiguos impuestos de producto vigentes hasta entonces en España⁸. La nueva Ley imprime notas de subjetividad y personalidad en la imposición directa y construye, así, un impuesto único, de carácter sintético, sobre la renta de las personas físicas. Sin embargo, este modelo de gravamen, más o menos ideal teóricamente, no podía sostenerse en la práctica sin el apoyo de una serie de ingresos anticipados que el mismo contribuyente o un tercero a cuenta de aquél debían abonar al Tesoro durante el ejercicio. Es por ello que el legislador configura, dentro del capítulo de gestión del impuesto, los pagos a cuenta.

⁸ Cfr. CASADO OLLERO, G., "De la imposición de producto al sistema de retenciones y fraccionamiento de pago en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas", *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 21, enero-marzo 1979, pp. 55-83. Sobre la etapa anterior a 1978, una síntesis magistral sobre la historia financiera contemporánea española se encuentra en FUENTES QUINTANA, E., *Los principios de la imposición española y los problemas de su reforma*, R.A.C.M.P., Madrid, 1975, pp. 22-37, 77-123; también puede verse sobre la historia impositiva en España, CAYÓN GALIARDO, A., et al., *Los Impuestos en España*, 6.ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2001, pp. 33-67. Cabe señalar que antes de 1978, siguiendo la ideología fiscal moderada, España entró en la órbita del "estilo tributario latino", que fundamentaba el reparto de la imposición directa sobre los impuestos reales o de producto y, como complemento, echaba mano de otros gravámenes indirectos; cfr. ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F., *La Reforma Tributaria de 1845*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1971, pp. XX, 5 y ss.; sobre la historia previa a la gran reforma de 1845 protagonizada por Mon y Santillán, véase también SANTILLÁN, R., *Memorias (1815-1856)*, edición y notas de Ana María Berazaluze, publicada por la Colección Histórica del Estudio General de Navarra, Serie Siglo XX, núm. 3, 2 volúmenes, Pamplona, 1960.

Este sistema de anticipación de ingresos supone, dentro de esta etapa de transformación, mantener las virtudes que los impuestos de producto tenían: eficiencia recaudatoria, simplicidad en la gestión y comodidad o facilidad del contribuyente para el cumplimiento de sus obligaciones⁹. De ahí que su aplicación vaya extendiéndose, poco a poco, a muchas otras rentas no sometidas, al principio, a estas detracciones anticipadas en la Ley de 1978.

Originalmente, la Ley antes citada prevé dos mecanismos para anticipar el pago del IRPF: las retenciones y los pagos fraccionados. Siendo la diferencia fundamental entre ambos la persona del obligado a efectuarlo; en el primer caso, es un tercero ajeno a la relación tributaria y en el segundo caso, es el propio sujeto pasivo.

Ahora bien, las rentas sometidas a retención eran aquéllas derivadas del trabajo personal y del capital mobiliario; por su parte, los rendimientos de actividades profesionales y artísticas y otros no susceptibles de retención estaban sujetos a pagos fraccionados¹⁰. De este modo, el

⁹ La Hacienda española tenía claro, durante la etapa anterior a 1978, que la tributación de producto era el medio que sostenía la recaudación para solventar el gasto público; por tanto, los conatos de cambio y reforma hacia un impuesto personal sobre la renta estuvieron siempre frenados por móviles de carácter económico. De modo tal que cuando se planteaba establecer una medida que suponía decidir entre el principio de suficiencia financiera y el de justicia tributaria, el Estado se decantaba hacia el primero. Un extenso y profundo estudio al respecto se encuentra en FUENTES QUINTANA, E., "El reparto de la carga tributaria en España", *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, volumen XI, núm. 41, marzo 1961, pp. 161-298; este mismo autor, años más tarde, hace un análisis del cambio producido en el sistema tributario español en "Hacienda Democrática y reforma fiscal. Notas para un Balance de la reciente experiencia histórica española", en *Historia económica y pensamiento social: Estudios en homenaje a Diego Mateo del Peral*, Ed. Alianza, Madrid, 1983, pp. 484 y ss.

¹⁰ Si bien existió una polémica sobre si el ámbito objetivo de las retenciones comprendía otras rentas además de las señaladas en el artículo 36 de la Ley, nos

legislador intenta cubrir todas las posibles rentas que podía percibir una persona física y asegurarse el pago de la futura cuota tributaria a la que ellas podrían dar lugar al final del ejercicio.

2.2.2. La Ley 14/1985, de Régimen fiscal de determinados activos financieros.

La experiencia adquirida en la aplicación de la Ley 44/1978, la aparición de nuevos productos en el mercado financiero y, debido a ello, el desajuste producido entre las rentas de trabajo —declaradas y gravadas en el IRPF— y las cifras reales de otro tipo de rentas, especialmente, las de capital, animan al legislador a introducir reformas conducentes a combatir la ocultación de rentas y el fraude fiscal que se venía develando¹¹.

En este proceso de cambio la Ley 14/1985, de 29 de mayo, de Régimen fiscal de determinados activos financieros, representa —sin duda alguna— un hito de importantes consecuencias en la materia que nos ocupa. Los tiempos habían cambiado, sobre todo, en el mercado financiero y muchos de sus productos no estaban contemplados en la normativa entonces vigente; además, el legislador entiende que debe poner especial atención sobre las rentas procedentes de bienes

limitamos a anotar lo que a nuestro parecer fue la interpretación más adecuada al respecto; cfr. CASADO OLLERO, G., "De la imposición ...", p. 72. La jurisprudencia también se pronunció sobre este tema; véase, en especial, las sentencias de la Audiencia de Valladolid, de 26 de diciembre de 1983 y de 21 de marzo de 1985 y las del Tribunal Supremo, de 17 de mayo y 29 de diciembre de 1986, de 16 de noviembre de 1987 y de 22 de febrero de 1989.

¹¹ Cfr. SIMÓN ACOSTA, E., *El nuevo impuesto...*, p. 20; GÓMEZ MATAS, P., "Los rendimientos del capital mobiliario en la imposición sobre la renta de las personas físicas", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 10, 2.º cuatrimestre, 1986, pp. 55-86; MAROTO SAEZ, A., "Los rendimientos del capital mobiliario y la Ley 14/85", *Impuestos*, tomo I, 1987, pp. 254-276.

fácilmente transmisibles, no sujetas a retención¹². Es así como aparece en esta Ley la noción de activo financiero de rendimiento implícito y el mecanismo de ingresos a cuenta sobre los rendimientos en especie¹³.

¹² Glosamos líneas del preámbulo de la Ley 14/1985 que corroboran lo expuesto: "... la búsqueda de economías de opción en el pago de los impuestos, complementada por el dinamismo del mercado financiero y su capacidad de innovación, ha generado la aparición de un conjunto de nuevos activos financieros. Característica común de muchos de ellos ha sido el quedar al margen de los sistemas de control existentes en el sistema tributario".

¹³ Un análisis detallado sobre la Ley 14/1985 se encuentra en VIEDMA MARTÍ, J. M. y AMADO GUIRADO, J., *La legislación relativa a los activos financieros y la problemática del dinero negro*, 1.ª ed., Viedma Editores, Barcelona, 1986; también puede verse ALONSO GONZÁLEZ, L. M., "Los activos financieros con rendimiento implícito en régimen excepcional (AFROS)", *Impuestos*, tomo I, 1989, pp. 59-73.

Especial atención mereció el tratamiento de los activos financieros con retención en origen que fueron sometidos a un régimen excepcional¹⁴. Se trataba de rendimientos implícitos no transparentes sobre los que se aplicaba una retención única con un tipo especial¹⁵, al momento de la emisión o puesta en circulación del título. El rendimiento se calculaba por diferencia entre el importe obtenido por el emisor y el comprometido a rembolsar al vencimiento (procedimiento de descuento o tirón). Lo peculiar de esta “retención” es que no constituía un pago a cuenta del IRPF o del IS¹⁶; por lo que mal se podía llamar y considerar retención a cuenta a lo que era más bien un pago definitivo del impuesto¹⁷.

Siendo ésta la situación existente resulta conveniente ampliar la lista de rendimientos de capital mobiliario: las contraprestaciones derivadas de la cesión de capitales a terceros serán a partir de entonces calificadas como rentas de capital sujetas a retención¹⁸. Además, es preciso hacer frente a otra dificultad: la práctica de colocar capitales a cambio de la entrega de un bien o la prestación de un servicio se había extendido y esto hacía imposible practicar la retención sobre este tipo de

¹⁴ Cfr. DE LARA PÉREZ, A., “Un apunte sobre el tratamiento de los activos financieros con retención en el origen”, *Actualidad Financiera*, 1987-I, pp. 761-768.

¹⁵ Del 45% primero; luego este tipo es elevado al 55% mediante la Ley 33/1987.

¹⁶ Según lo señalan, respectivamente, los artículos 18.3 y 19.2 del Real Decreto 2027/1985.

¹⁷ La doctrina pronto advirtió que tal denominación dada por el legislador no se correspondía con lo que realmente se contemplaba en el desarrollo de esta figura; no podía aceptarse el término retención para referirse a la regulación que merecían en este extremo tales activos financieros. Cfr. ALONSO GONZÁLEZ, L. M., “Los activos financieros ...”, p. 61; este autor sostiene que en el caso de los activos financieros con retención en el origen (AFROS) no cabe hablar ni de retención a cuenta ni de retención indirecta pues no se acoge ningún supuesto de sustitución tributaria. Una crítica a la defectuosa técnica legislativa que se aprecia en esta nueva normativa y a las aporías que presenta, en general, este nuevo régimen de los AFROS, se encuentra en PONT CLEMENTE, J. F., “En torno al supuesto deber de ingresar en el Tesoro «retenciones imaginarias» calculadas sobre rendimientos estimados del capital”, *Revista Técnica Tributaria*, núm. 8, 1990, pp. 40-44.

¹⁸ Cfr. artículo 1.1 de la Ley 14/1985.

rendimientos; éste es el origen de los ingresos a cuenta en el ordenamiento español, tal y como ahora se conocen¹⁹.

2.2.3. Las nuevas leyes que regulan el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Aun cuando el ámbito de aplicación de los ingresos a cuenta, originalmente, está circunscrito a los rendimientos derivados de algunos activos financieros; poco a poco, se va ampliando²⁰. Así, la Ley 18/1991, de 6 de junio, prevé su aplicación para muchos más supuestos (por ejemplo, para los rendimientos en especie del trabajo personal)²¹. Con lo cual, la exclusión de los rendimientos abonados en especie del

¹⁹ Cfr. apartados 4 y 5 del artículo 2 de la Ley 14/1985. Sin una contraprestación en efectivo no cabía hablar de "retención"; de ahí la nueva terminología empleada por el legislador en el artículo 2.4 de la Ley 14/1985. Pero, para algunos, el uso correcto de la expresión "ingreso a cuenta" debía incluir también a la retención y al pago fraccionado; véase FALCÓN Y TELLA, R., *et al. Comentarios a la Ley del IRPF y Reglamento del Impuesto*, Colex, Madrid, 1993, pp. 641-642. Ahora bien, al margen del aspecto terminológico, se deja constancia que "la obligación de efectuar un ingreso a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o del Impuesto sobre Sociedades se configura como idéntica a la de practicar la retención sobre un rendimiento de capital mobiliario"; cfr. artículo 3.5 del Real Decreto 2027/1985, de 23 de octubre, que desarrolla la Ley 14/1985.

²⁰ Sorprende a muchos que queden fuera, sin embargo, los títulos de deuda pública, toda vez que no se trata de instrumentos de intervención regular en el mercado; véase LASARTE ÁLVAREZ, J., "Los pagarés del Tesoro. La Deuda pública en el período 1979-1984", en *Estudios sobre tributación bancaria*, dirigido por Antonio Martínez Lafuente, Civitas, Madrid, 1985, pp. 409-448. Esto se subsana, en parte, en los años 1987 y 1992, cuando las entidades gestoras de letras y pagarés del Tesoro, respectivamente, deben cumplir con informar acerca de las operaciones de suscripción, transmisión y reembolso que se realicen sobre estos títulos; cfr. CORTÉS MARTÍNEZ, J. A., "Las retenciones en el Impuesto sobre la Renta (I)", *Carta Tributaria - Monografías*, núm. 54, 1 de agosto de 1987, p. 7; PEINADO GRACIA, J. I., *El pagaré de empresa*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 35-38; CRESPO, P., *Invertir y ganar en la Bolsa*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1999, pp. 39-41. Un comentario relativo a algunas normas pertinentes se encuentra en *Carta Tributaria - Documentación*, núm. 54, referencia 1179, 1987, pp. 1-12.

²¹ Un resumen sobre éste y otros cambios operados por la Ley de 1991 se encuentra en ARMESTO CAMPO, A., "El pago a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en las retribuciones del trabajo en especie", *Quincena Fiscal*, núm. 3, diciembre 1992, pp. 116-123; COLLADO YURRITA, M. A., "Configuración jurídica de la retención a cuenta en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 6 de junio de 1991", *Crónica Tributaria*, núm. 61, 1992, pp. 7-16; SANZ GADEA, E., "Retenciones en el IRPF", *Revista de Contabilidad y Tributación*, núms. 113-114, agosto-setiembre 1992, pp. 17 y ss.

ámbito de las prestaciones anticipadas —por la dificultad de cuantificarlos y la imposibilidad misma de aplicar sobre ellos el mecanismo de detracción— va desapareciendo paulatinamente²².

Estas medidas, y otras que se van implementando posteriormente, buscan, en definitiva, eliminar los posibles cotos ajenos a los mecanismos de pago anticipado y, por ello, exentos de control; en los cuales era muy fácil encontrar posibilidades exitosas para el fraude fiscal²³.

¿Una medida encaminada a aminorar este riesgo? Ampliar cada vez más el ámbito objetivo de las retenciones. Y por ese camino va el legislador español: a partir de entonces, la retención se muestra como una figura, por su extensión, bastante versátil. De este modo, después de la Ley de 1991, la práctica de las retenciones sobre los rendimientos profesionales se efectuará sin hacer ningún tipo de distinción entre éstos y los otros rendimientos sujetos a retención. También la transmisión de inmuebles por no residentes quedará sujeta a una retención algo singular: será el adquirente quien deberá retener e ingresar un

²² Cfr. ALGUACIL MARÍ, P., "Breve apunte sobre la figura del ingreso a cuenta: régimen jurídico y relaciones con la retención a cuenta", *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, XLIV, núms. 231-232, mayo-agosto 1994, pp. 749-793.

²³ Por ejemplo, en cuanto al círculo de sujetos obligados a retener: la Ley 40/1998 incluye a las personas no residentes que obtienen rentas en España sin mediación de establecimiento permanente, que deberán practicar retención no sólo sobre los rendimientos de trabajo que satisfagan en relación a su actividad, sino también sobre cualquier otro rendimiento que abonen y que sea para ellas un gasto deducible. A esto se suma la ampliación de la lista de responsables solidarios. Véase al respecto, DURÁN-SINDREAU BUXADÉ, A. y CORONA, J. F., "La nueva normativa en materia de retenciones", Sección doctrinal de la Web jurídica *Noticias jurídicas*, abril, 1999, p. 1; CARBAJO VASCO, D. y DOMÍNGUEZ RODICIO, J. R., *Todo sobre el nuevo IRPF*, Praxis, Barcelona, 1999, pp. 3-29; CAZORLA PRIETO, L. M^o. y PEÑA ALONSO, J. L., *El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Ley 40/1998 y su Reglamento*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 383 y ss.

porcentaje del precio acordado; quedando el bien inmueble transmitido afecto al pago del impuesto que corresponda²⁴.

En 1998 se someten a retención las ganancias generadas en las transmisiones, amortizaciones y reembolsos de participaciones en instituciones de inversión colectiva domiciliadas o no en territorio español, siempre que fueran obtenidas por socios o partícipes residentes en España²⁵. Además, se prevé que de no proceder esta retención en los supuestos fijados, sería el mismo socio o partícipe que efectúe la transmisión u obtenga el reembolso, el obligado a efectuar el pago a cuenta correspondiente (es una nueva modalidad de pago a cuenta que algunos denominaron el “autopago” a cuenta)²⁶.

En este período también se somete a retención el arrendamiento de bienes inmuebles urbanos²⁷. Y es así cómo llegamos a la normativa actual con un sistema de retenciones que se aplica sobre todo tipo de rentas. Esta progresiva expansión de los supuestos de aplicación de las retenciones —y, en general, de los distintos mecanismos de pago anticipado— refleja la importancia, no sólo recaudatoria, que han ido adquiriendo dentro del actual sistema tributario español²⁸.

²⁴ Sobre este tema puede verse CARMONA FERNÁNDEZ, N., “Fiscalidad inmobiliaria del no residente: cuatro impuestos nuevos y una retención”, *Carta Tributaria - Monografías*, núm. 192, 1 de diciembre 1993, pp. 7-8; PÉREZ RODILLA, G., “La retención del 10 por ciento en la transmisión de inmuebles por no residentes”, *Carta Tributaria - Monografías*, núm. 202, 1 de mayo 1994, pp. 1-8; ORTÍZ CALZADILLA, R., “La retención en las aportaciones no dinerarias de inmuebles por no residentes a sociedades residentes”, *Carta Tributaria - Monografías*, núm. 258, 1 de diciembre 1996, pp. 1-8; LOZANO SERRANO, C., “Lagunas normativas del pago a cuenta por la transmisión de inmueble por no residentes sin establecimiento permanente”, *Jurisprudencia Tributaria*, núm. 10, 2001, pp. 21-22.

²⁵ Cfr. artículos 77.a) y 78 de la Ley 40/1998, de 6 de junio y artículos 69.1 y 70.1.d) del Real Decreto 214/1999, de 5 de febrero.

²⁶ Cfr. artículo 71.2.d).4º del Real Decreto 214/1999, de 5 de febrero.

²⁷ Cfr. Real Decreto 113/1998, de 30 de enero.

²⁸ Estas reformas introducidas por la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, en el IRPF —y, consecuentemente, en el sistema de pagos a cuenta— eran necesarias, pues el

III. *Statu quo* de la cuestión: regulación actual.

Con carácter general, se puede decir que las rentas sujetas a retención están vinculadas con la naturaleza o calificación fiscal que se le atribuya. Tradicionalmente, como antes expusimos, eran objeto de retención los rendimientos derivados del trabajo personal y del capital mobiliario; pero poco a poco su aplicación se fue extendiendo a otras rentas y ahora están sujetas algunas ganancias patrimoniales (v.g. las obtenidas en la transmisión o reembolso de acciones y participaciones en Fondos de Inversión) y determinados rendimientos de actividades económicas (v.g. determinadas actividades profesionales²⁹ y otras³⁰)³¹.

Asimismo, prescindiendo de la calificación fiscal que tengan, se someten a retención los rendimientos que proceden del arrendamiento

desgaste que había sufrido el modelo de Impuesto sobre la Renta propuesto por la Ley 44/1978 —que, de algún modo, se sigue con la Ley de 1991—, luego de 20 años de vigencia, era evidente. Los factores que, principalmente, motivaron este cambio normativo fueron: el marcado carácter teórico de la reforma de 1978; su vinculación con el momento político de entonces; la evolución del marco económico para el que fue diseñada; la falta de sistematización normativa; la subsistencia de fraude fiscal; la internacionalización de las relaciones económicas; entre otros. Sobre los antecedentes normativos de la reforma de 1998 puede verse CAZORLA PRIETO, L. M^a. y PEÑA ALONSO, J. L., *El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Ley 40/1998 y su Reglamento*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 29-32.

²⁹ Las actividades profesionales incluidas en algunas secciones de las tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y otras como: comisionistas, profesores, autores o traductores de obras, siempre que los rendimientos obtenidos procedan de la propiedad intelectual o industrial.

³⁰ Como aquellas por las que se obtiene directamente la explotación de productos naturales, vegetales o animales, sin que se sometan a procesos de transformación, elaboración o manufactura. Serían, por ejemplo, la actividad de ganadería independiente; la de servicio de cría, guarda y engorde de ganado; las prestaciones de trabajo o servicio, accesorias, de naturaleza agraria o ganadera, con los medios usados, habitualmente, en sus explotaciones.

³¹ Se sigue, así, con la tradicional distinción —que se ve reaparecer en la Ley 40/1998— entre actividad empresarial, no sometida a retención, y actividad profesional, subsumida bajo la rúbrica común de actividades económicas, sometida a retención. En resumen se someten a retención las actividades profesionales, agrícolas, ganaderas, forestales, en las cuales los ingresos brutos son bastante semejantes a los ingresos netos; se ejerce así un mayor control sobre ellas.

y subarrendamiento de inmuebles urbanos³² (no así cuando se trate de inmuebles rústicos) o de bienes muebles, negocios o minas. Tampoco importará, a efectos de la retención, la calificación que reciban los premios derivados de juegos, concursos, etc. o los rendimientos derivados de la propiedad intelectual o industrial y de las prestaciones de asistencia técnica; así como los rendimientos de la cesión del derecho a la explotación de la imagen.

De lo apuntado, al parecer, sólo quedan fuera del ámbito de las retenciones del IRPF los demás rendimientos de carácter empresarial y poco más; pero, en cualquier caso, los empresarios quedan sometidos a los pagos fraccionados.

Esta afirmación es válida aun cuando la normativa del IRPF hace una delimitación negativa de las rentas sujetas a retención, sin importar la calificación fiscal que puedan tener. Así, se fijan algunas rentas sobre las cuales no existirá la obligación de practicar retención o ingreso a cuenta entre las que se encuentran: las rentas exentas³³; las dietas y gastos de viaje exentos de gravamen; los rendimientos de los valores emitidos por el Banco de España que constituyan instrumento regulador

³² Hasta antes de la modificación del artículo 43 del Real Decreto 1841/1991 llevada a cabo por el Real Decreto 113/1998, de 30 de enero, estos rendimientos estaban excluidos de la relación de rentas sometidas a retención, quizá debido a la dificultad que suponía su control. Sin embargo, ya desde 1994 la Unidad de Lucha contra el Fraude creada por el Ministerio de Economía y Hacienda propone medidas concretas para reducir el fraude en el sector inmobiliario; cfr. CORRAL GUERRERO, L., "Relación obligatoria de retención", *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 91, julio-setiembre 1996, p. 447.

³³ Si se tratase de rentas inicialmente exentas que pierden tal beneficio por distintas circunstancias, —piénsese, por ejemplo, en una indemnización por despido exenta en el momento de ser efectivo si el trabajador es readmitido en la misma empresa en el plazo de 3 años—, ¿qué pasaría? En principio, la pérdida posterior de la exención no supondría nada, pues la renta sobre la que debería haberse practicado la retención habría sido ya abonada; sólo si se hubiera fraccionado su pago cabría pensar en la procedencia de la retención; cfr. PÉREZ ROYO, I. *Manual del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 542.

de intervención en el mercado monetario y los rendimientos de las Letras del Tesoro; las primas de conversión de obligaciones en acciones; entre otras³⁴.

IV. Conclusión.

Repasado este suceder normativo en materia de pagos a cuenta, la pregunta que podríamos formular a modo de colofón sería: ¿qué queda al margen de la retención o de otro mecanismo de prestación anticipada?

Porque lo que no está sujeto a retención queda sujeto a pago fraccionado; siendo esto así, la Administración Tributaria ejerce un control sobre todos los rendimientos y percibe un ingreso por ellos a medida que se generan. Por lo que no deja de ser bastante cercana a la realidad la frase que al inicio esbozamos: “lo que funciona en realidad no es el Impuesto a la Renta, sino el sistema de retenciones y pagos fraccionados”. Y, por tanto, no es menos cierto que estos mecanismos sean, hoy por hoy, el eje del sistema de gestión del IRPF y, también, por qué no decirlo, de la gestión tributaria en España, al ser el IRPF el impuesto más importante en términos de recaudación e información.

³⁴ Cfr. artículo 75.3 del Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, que reglamenta la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, actualmente vigente.

Epílogo: Las retenciones en el ámbito de la Unión Europea

I. La imposición directa en la creación de un mercado común.

1. Introducción.

La influencia que ejercen los impuestos directos sobre las condiciones necesarias para que exista un mercado único o una unidad económica interestatal es, sin duda, menor que aquélla que podrían ejercer los impuestos indirectos³⁵.

Un hecho indicativo de lo señalado es la diferencia de rango y prioridad en la armonización que los impuestos sobre la renta y el patrimonio presentan en el Tratado de Roma, donde no reciben un tratamiento específico: su regulación se remite, simplemente, a una disposición genérica del Tratado³⁶. Años más tarde, esta situación siguió siendo la misma, pues los impuestos directos no ocupan mucho mayor espacio en el Tratado Constitutivo de la Unión Europea (en adelante, TCE)³⁷.

³⁵ Sobre los antecedentes históricos y la evolución normativa en la UE con miras a armonizar los gravámenes en el espacio comunitario resulta interesante el estudio que desarrollan SIMÓN ACOSTA, E. y MATEO RODRÍGUEZ, L., "La armonización de la imposición sobre la renta del capital mobiliario", *Impuestos*, tomo II, 1986, pp. 925-949.

³⁶ Nos referimos al artículo 100 del Tratado, que contiene una cláusula general y genérica de armonización de cualquier disposición legislativa que suponga una distorsión u obstáculo para alcanzar la libre circulación de mercancías, personas y capitales, y la unión del mercado.

³⁷ En efecto, el artículo 293 del TCE dispone simplemente que "los Estados miembros entablarán, en tanto sea necesario, negociaciones entre sí, a fin de asegurar a favor de sus nacionales: (...) la supresión de la doble imposición dentro de la Comunidad". Además, el TCE recoge cuatro libertades comunitarias que inciden en el ámbito de la imposición directa de las personas físicas: 1. Libre circulación de trabajadores (artículo 39); 2. Libertad de establecimiento (artículo 43); 3. Libre prestación de servicios (artículos 49 y ss.); 4. Libre circulación de capitales (artículos 56 y ss.). Sobre las

2. Algunos apuntes preliminares.

Antes de abordar el tratamiento actual de las retenciones en el espacio comunitario podríamos hacer unas consideraciones previas que nos ayuden a situarnos dentro de este nuevo contexto.

Siguiendo lo expuesto en los párrafos precedentes podríamos añadir dos ideas importantes.

2.1. Distorsiones en el mercado común debido a la imposición directa.

La primera, los efectos distorsionadores sobre el mercado común que pueden ejercer los impuestos directos no son los mismos. Así, por ejemplo, la disparidad interestatal de la tributación sobre la renta ejerce especial influencia sobre la localización territorial de los factores productivos: que se situarán, *caeteris paribus*, en los países donde el gravamen de la renta por ellos generados sea menor³⁸.

Y dentro de tales factores destaca sobre todo el capital: que puede ser más fácilmente objeto de desplazamientos internacionales. De ahí el interés en que los sistemas tributarios nacionales no ejerzan una influencia relevante sobre el modo de financiación de las empresas —

implicancias de estas disposiciones y la actuación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante, TJCE) puede verse MARCHESOU, P. y ANÍBARRO PÉREZ, S., "Imposición directa y Derecho Comunitario: una aproximación a la contribución del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", *Nueva Fiscalidad*, núm. 9, octubre 2003, pp. 9-38.

³⁸ Decimos esto porque, como se sabe, los impuestos no son el único factor que determina la decisión de ubicación del trabajo, del capital o de las actividades económicas. En esta sentido, será mayor, por ejemplo, la importancia relativa que tengan los impuestos en la colocación de capitales respecto al movimiento de personas.

sea vía aportación de capitales, sea vía préstamos y créditos— y el país en que se sitúan los capitales.

Es así, que en el ámbito comunitario se ha intentado armonizar dentro de la imposición directa, sobre todo, el tratamiento de rentas de capital; que son las que más pueden incidir en la existencia de un mercado común³⁹. Y, dentro de tales rentas, la diferencia interestatal puede resultar más acusada cuando hablamos de impuestos que gravan intereses y dividendos⁴⁰.

2.2. Los tipos de retención como elemento clave de armonización.

La segunda idea previa que podríamos comentar sería el papel que juegan los tipos de retención en la fuente como pieza clave en la armonización fiscal; pues influyen, de modo directo y principal, en las opciones de inversión de capitales de los contribuyentes, que buscarán, en la mayoría de casos, los tipos más bajos. Por esta razón han merecido especial atención, en este campo, los tipos de retención sobre intereses

³⁹ Los principios fundamentales en materia de circulación de capitales establecidos en el Tratado de Roma determinaron la Primera Directiva de 11 de mayo de 1960, para la aplicación del artículo 67 del Tratado. La misma que fue modificada y completada por la Directiva 63/21/CEE, de 18 de diciembre de 1962. Esta última Directiva constituye el núcleo de la normativa sobre movimiento de capitales en la CE (entonces CEE) hasta la publicación de la Directiva 86/566/CEE. Más adelante, ésta será reemplazada por la Directiva 88/361/CEE, de 24 de junio de 1988. Sobre la evolución de esta normativa véase *Revista de Actualización CISS Unión Europea*, tomo V, E-9, noviembre 2002, pp. I-3 a I-17.

⁴⁰ Por esta razón la labor de la Comunidad Económica Europea, desde el principio, distingue ambos campos de tributación a fin de darles un tratamiento diferenciado y, por tanto, más adecuado. Si se invierte en obligaciones o bajo alguna modalidad de préstamo, por ejemplo, será mayor la influencia que ejerce la tributación de intereses en la decisión del inversor, pues, en estos casos, sólo se tendrá en cuenta la rentabilidad neta de la operación; contrariamente, a lo que podría ocurrir cuando se trata de dividendos.

y dividendos, a fin de garantizar la libre circulación de capitales en el espacio europeo⁴¹.

II. Antecedentes comunitarios.

Echando un vistazo a la historia, podemos reseñar algunos antecedentes relevantes para el tema que nos ocupa.

El primero es el Programa de Armonización de impuestos directos de 1967, que la Comisión presenta al Consejo⁴². En este documento la Comisión propone, respecto a los intereses, una armonización general de los tipos de retención en la fuente: 10% como máximo. Y, respecto a los dividendos, propone una retención armonizada del 5%, que podía reducirse o suprimirse si el beneficiario era una sociedad dominante o si el pagador informaba a la Administración⁴³.

⁴¹ De hecho, la existencia de variaciones hasta un 30% de un país a otro en los tipos de retención sobre intereses fue uno de los graves problemas comunitarios de la década de los años 70 que la Comisión intenta resolver. Cfr. SIMÓN ACOSTA, E. y MATEO RODRÍGUEZ, L., "La armonización ...", p. 935. Es importante aclarar que la libre circulación de capitales debe esperar al Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992, para convertirse en una libertad fundamental dentro del espacio comunitario.

⁴² Nos referimos al Consejo Único y a la Comisión Única de las Comunidades Europeas, constituidos en virtud de los artículos 1 y 9, respectivamente, del Tratado de 8 de abril de 1965.

⁴³ La Comisión parte, en el tema de los dividendos, de las siguientes premisas: menor capacidad distorsionadora, al ser menor la influencia que ejerce el impuesto sobre ellos al momento de invertir; y, la necesidad de verlos en una perspectiva más amplia, puesto que exige la armonización del Impuesto de Sociedades y de los métodos de corrección de doble imposición. Por tanto, se entiende que no es un tema urgente y que, además, requiere estudiar otros aspectos más generales. Por esta razón no nos detenemos en el desarrollo de los dividendos; nos remitimos a la investigación que la Comisión encargó al respecto y que luego fue publicada; véase VAN DEN TEMPEL, A. J., "El Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta en la Comunidad Económica Europea", *Hacienda Pública Española*, núm. 9, 1971, pp. 135-179. El profesor VAN DEN TEMPEL realiza una síntesis de los diferentes sistemas arbitrados para facilitar la coexistencia del Impuesto sobre Sociedades con el Impuesto sobre la Renta; asimismo, expone sus ventajas y desventajas, desde una perspectiva nacional e internacional; y plantea, finalmente, la solución que le parece más idónea dentro del contexto de la CEE. Puede verse también GOTA LOSADA, A., "Doble imposición de dividendos", *Hacienda Pública Española*, núm. 2, 1971, pp. 33-50, LAGARES CALVO, M. J.,

Pese a ser ésta la solución planteada, la Comisión deja claro en este documento que lo más acorde con las exigencias de un mercado común sería la aplicación del principio de país de residencia en el gravamen de rentas; es decir, el establecimiento de un solo impuesto personal exigido por el país de residencia del perceptor de las mismas⁴⁴. Sin embargo, seguidamente anota que al resultar imposible adoptarlo de forma inmediata, al menos debe apuntarse hacia la uniformidad de los tipos⁴⁵.

Más adelante, en 1969, la Comisión cambia de parecer y plasma una propuesta concreta en la línea antes señalada. Así, en el Memorándum sobre las medidas de reestructuración de los impuestos directos, para facilitar el desarrollo y la interpretación de los mercados de capitales en

"Impuesto sobre sociedades e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas", *Hacienda Pública Española*, núm. 2, 1971, pp. 51-61 y PARAMIO FERNÁNDEZ, J., "La articulación del Impuesto sobre la Renta de Sociedades con el de la Renta de las Personas Físicas", *Hacienda Pública Española*, núm. 2, 1971, pp. 63-71. Resulta de interés, además, el Modelo de Convenio para evitar la doble imposición internacional de la OCDE de 1963, retocado en 1966 y 1967. En esta última reforma se propone no sólo armonizar las estructuras y modalidades del impuesto sobre la renta de capitales; sino fijar una normativa común sobre la cuantía de los tipos de gravamen en el país de la fuente y el sistema de control sobre los perceptores de estas rentas.

⁴⁴ La Comisión entiende, ya desde los documentos de estudio de 11 de febrero de 1966, que ésta es la solución más adecuada para resolver los problemas derivados de la convivencia de regímenes diversos y no armonizados: la aplicación plena del principio de residencia. Sin embargo, es consciente que se trata de una solución a largo plazo, que supone: 1) Un control eficaz en el país de la fuente: obligado a transmitir la información oportuna al país de residencia. 2) Un riesgo: la fuga de capitales hacia sistemas fiscales benévolos ofrecidos fuera de la CEE. Cfr. SIMÓN ACOSTA, E. y MATEO RODRÍGUEZ, L., "La armonización ...", pp. 929-932.

⁴⁵ Se trata, sin duda, de una solución a corto plazo: urge eliminar la doble imposición sin alterar mucho los sistemas nacionales; por lo que se debe establecer tipos uniformes, que podían variar de presentarse algunas circunstancias. La Comisión alega una serie de consideraciones a favor de la permanencia "armonizada" de la retención, a fin de fundamentar la solución planteada. Entre ellas: la importancia fundamental que juega el tipo de retención en el inversor, que evaluará sobre todo la rentabilidad neta en función del impuesto exigido en la fuente; y, el hecho de que es el único impuesto exigido en el país donde la renta se genera, a diferencia de los dividendos que también quedan sometidos al Impuesto de Sociedades.

la CEE, se inclina por la supresión de la retención en la fuente sobre los intereses⁴⁶. Y en el "Anteproyecto de propuesta de directiva sobre el régimen fiscal de la retención en la fuente sobre intereses de obligaciones", que presenta al Consejo en 1970, queda formalizada esta propuesta.

El Consejo, sin embargo, no se pronuncia sobre el fondo de la cuestión, alegando razones de procedimiento: no puede pronunciarse sobre un "anteproyecto" sino sobre propuestas en firme planteadas por la Comisión. En definitiva, el problema queda sin resolver.

III. Tendencia actual.

Actualmente, pese al reparo inicial que podía tenerse ante la supresión de la retención en la fuente, la tendencia comunitaria ha sido otra, según queda reflejada en las Directivas 2003/48/CE, 2003/49/CE. Se busca suprimir todo gravamen en el Estado de la fuente a fin de garantizar un trato igualitario a las transacciones nacionales e interestatales⁴⁷. Y, concretamente, respecto a los intereses, que éstos se graven una sola vez en el Estado de residencia.

⁴⁶ El Memorándum apunta hacia una idea básica que informa los planteamientos que contiene: la necesidad de atraer capitales a la Comunidad e impedir la huida hacia países-refugio. De ahí la decisión de cambiar la propuesta. ¿Las razones que expone? No supone un sacrificio importante de ingresos para las arcas públicas y, en cambio, suprimir la retención en la fuente puede significar un gran impulso para la formación de un auténtico mercado europeo de capitales. A esta misma conclusión llega la comunicación elaborada por el Vicepresidente de la Comisión, Raymon Barre, de 16 de noviembre de 1972. Cfr. SIMÓN ACOSTA, E. y MATEO RODRÍGUEZ, L., "La armonización ...", pp. 934-935.

⁴⁷ Sobre el principio de igualdad y no discriminación en el Derecho positivo comunitario véase MENÉNDEZ MORENO, A., "El principio de no discriminación fiscal: alcance y excepciones a su aplicación en el Derecho español", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 116, octubre-diciembre 2002, pp. 581-609. También el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en repetidas sentencias, echando mano de este principio, señala lo siguiente: "A título preliminar, hay que recordar que, si bien la fiscalidad directa es competencia de los Estados miembros, no es menos

IV. Consideración final.

En definitiva, la idea que subyace en estas disposiciones comunitarias, en el ámbito de la fiscalidad del ahorro en general, es trocar el sistema de retención en la fuente por un sistema efectivo de intercambio de información entre los Estados miembros⁴⁸.

Si bien resulta difícil fijar modelos armonizados de imposición directa, que comprendan sectores impositivos completos; queda al menos la posibilidad de abordar aspectos relacionados, sobre todo, con los instrumentos de política fiscal presentes en los distintos ordenamientos tributarios y esto es lo que se ha intentado —y se intenta aún— conseguir en materia de retenciones⁴⁹.

cierto que estos últimos deben ejercer ésa respetando el Derecho Comunitario y abstenerse, por tanto, de toda discriminación manifiesta o encubierta basada en la nacionalidad"; cfr. Sentencias de 14 de febrero de 1995, *Schumacker*, as. C-279/93, punto 21; de 29 de abril de 1999, *Royal Bank of Scotland*, as. C-311/97, punto 19; de 6 de junio de 2000, *Verkooijen*, as. C-35/98, punto 32; de 3 de octubre de 2002, *Danner*, as. C-136/00, punto 28; entre otras. De este modo, se ha recordado a los Estados miembros que su poder en materia fiscal no puede desconocer los principios generales del Derecho Comunitario.

⁴⁸ Esta tendencia también ha tenido cierto eco en el ámbito interno de las retenciones en España. El Informe de la Comisión para la Reforma del IRPF, de 3 de abril de 2002, propone bajar los tipos de retención y ampliar los supuestos de excepción de la obligación de retener. Se refiere, en concreto, a los productos del ahorro; pues si la Administración cuenta ya con un alto nivel de información, ¿por qué seguir aplicando la retención sobre estos rendimientos? No fue acaso la falta de control sobre muchas de estas rentas lo que motivó hacer extensivo a ellas este mecanismo de prestación anticipada; resuelto esto, ¿por qué seguir manteniéndolo, sabiendo la cuota de rigidez que este mecanismo introduce en el mercado? Parece ser éste mismo el planteamiento que subyace en la propuesta de la Comisión.

⁴⁹ Repasando los antecedentes antes expuestos, se aprecia, sin embargo, que esto no ha sido, y posiblemente tampoco lo será en el futuro, tarea fácil, pues supone que los Estados miembros renuncien a buena parte de sus facultades encaminadas a decidir qué carga fiscal va a recaer sobre las rentas de capitales que se generen en sus territorios. Esto resalta aún más el esfuerzo desplegado por la Comisión con miras a lograr una armonización impositiva en el espacio comunitario, que las más de las veces no ha encontrado la conformidad de los Estados miembros; cfr. DI PIETRO, A., "El futuro tributario de la Unión Europea: del mercado al ordenamiento jurídico, de las libertades económicas a los principios de la imposición", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 116, octubre-diciembre 2002, pp. 581-609. Algunos han concluido que el resultado obtenido en esta materia "se presenta más bien como un conjunto de disposiciones anti-discriminación concernientes sobre todo a la imposición de los

Estas líneas si bien no pretenden ser más que unas breves y ligeras pinceladas acerca del tratamiento de las retenciones en el ámbito de la Unión Europea —dentro del marco de la armonización de los impuestos directos que nos ofrecen los documentos comunitarios—, intentan, al menos, poner de manifiesto los aspectos relevantes del tema que nos ocupa en lo que respecta a la configuración del mercado común europeo.